

Program Evropske unije „Podrška civilnom društvu“ za mreže organizacija civilnog društva



# PROCJENA INTEGRITETA POLICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI



Izveštaj je objavljen  
uz podršku Evropske unije.

**POINTPULSE**   
WESTERN BALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST

**PROCJENA  
INTEGRITETA  
POLICIJE U  
BOSNI I HERCEGOVINI**

## PROCJENA INTEGRITETA POLICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

### Izdavači

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Đure Jakšića 6/5, Beograd, Srbija

Tel: +381 11 3287 226

Imejl: office@bezbednost.org

www.bezbednost.org

www.pointpulse.net

Centar za sigurnosne studije

Branilaca Sarajeva 13, Sarajevo

Tel: +387 33 262 455

Imejl: info@css.ba

www.css.ba

www.pointpulse.net

### Autori

Alma Kovačević, Hamza Visca

### Urednici

Denis Hadžović, Saša Đorđević

### Prevod

Denis Hadžović

### Dizajn i prelom

DTP Studio

### Štampa

UNAGRAF

### Tiraž

300

Sarajevo, Beograd, 2015.

---

**O izveštaju** – Izveštaj je objavljen u okviru projekta „Puls integriteta i poverenja u policije na Zapadnom Balkanu: POINTPULS“. Projekat podržava Evropska unija kroz program „Podsticanje civilnog društva“ za mreže organizacija civilnog društva u okviru Instrumenta za pristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj izveštaja odgovoran je isključivo Centar za sigurnosne studije i iskazani stavovi u ovom dokumentu nisu nužno stavovi Evropske unije.

**O POINTPULS mreži** – Pet organizacija civilnog društva iz regiona okupilo se u mrežu POINTPULS radi nadgledanja borbe protiv korupcije u policijama na Zapadnom Balkanu. Mrežu čine Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) i Balkanska istraživačka mreža (BIRN) iz Beograda, Centar za sigurnosne studije (CSS) iz Sarajeva, Institut Alternativa (IA) iz Podgorice i Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS) iz Prištine. POINTPULS mreža deluje radi povećanja poverenja građana u organe za sprovođenje zakona na Zapadnom Balkanu, kroz borbu protiv korupcije u policiji i promociju integriteta policije.

## SADRŽAJ

---

SADRŽAJ .....	3
LISTA SKRAĆENICA.....	4
LISTA GRAFIKONA, OKVIRA I TABELA .....	4
<b>SAŽETAK .....</b>	<b>5</b>
<b>TRANSPARENTNOST .....</b>	<b>6</b>
PRIMENA PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD ZNAČAJA .....	6
PROBLEMI SA OSJETLJIVIM POLICIJSKIM SLUČAJEVIMA .....	7
OČIGLEDAN UTICAJ POLITIKE NA POLICIJSKE INSTITUCIJE .....	7
NEDOSTAK STATISTIČKIH PODATAKA O KORUPCIJI .....	8
PREPORUKE .....	9
<b>POLITIZACIJA .....</b>	<b>10</b>
RAD NEZAVISNIH KOMISIJA ZA IMENOVANJE.....	10
GRAĐANI MISLE DA POSTOJI VELIKI UTICAJ POLITIKE NA RAD POLICIJE .....	11
PREPORUKE .....	11
<b>UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA .....</b>	<b>12</b>
ZAPOŠLJAVANJE U POLICIJI.....	12
OBUKA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA.....	12
NEDOSTATAK TRANSPARENTNOSTI PRILIKOM NAPREDOVANJA .....	13
PERCEPCIJA GRAĐANA O NAPREDOVANJU U POLICIJI .....	14
NE POSTOJE PLANOVI INTEGRITETA.....	15
KORUPCIJA PRI ZAPOŠLJAVANJU DRUGA PO REDU.....	15
PREPORUKE .....	16
<b>UPRAVLJANJE FINANSIJAMA .....</b>	<b>17</b>
NAJVIŠE RIZIKA OD KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA.....	17
PROCEDURE JAVNIH NABAVKI NE REALIZIJU SE NA NAJEFIKASNIJI NAČIN .....	18
PREPORUKE .....	20
<b>INTERNA KONTROLA .....</b>	<b>21</b>
PREPORUKE .....	24
<b>VANJSKI NADZOR .....</b>	<b>25</b>
DRŽAVNI NIVO.....	25
ENTITET FEDERACIJA BiH.....	27
ENTITET REPUBLIKA SRPSKA.....	27
OSTALA TIJELA I MEHANIZMI .....	28
PREPORUKE .....	28

## Lista skraćenica

---

BiH	Bosna i Hercegovina
CSS	Centar za sigurnosne studije
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GP	Granična policija
RS	Republika Srpska
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu
TI BiH	Transparency International Bosna i Hercegovina
VSTV	Visoko sudsko i tužilačko vijeće

## Lista grafikona

---

Grafikon 1	Uticaj političara na policiju
Grafikon 2	Korupcija je najčešća u imenovanju ili napredovanju u službi
Grafikon 3	Kada se korupcija najčešće pojavljuje?
Grafikon 4	Da li ste ikada čuli o unutrašnjoj kontroli pri policijskim agencijama u BiH?
Grafikon 5	Po Vašem mišljenju šta od navedenog rade unutrašnje kontrole policije?



## SAŽETAK

---

Pitanje integriteta policije u BiH je vrlo teško razmatrati usljed složenosti policijskog sistema. Sektor policije u BiH se sastoji od 16 policijskih agencija na svim nivoima vlasti i 6 institucija koje im pružaju podršku ili obavljaju slične aktivnosti. Ova činjenica otežava svako istraživanje, jer se svaka policijska agencija može smatrati kao pojedinačni subjekat, a istraživanje se može primjeniti posebno za svaku od njih.

Općenito, rezultati ovog izveštaja ukazuju na to da niti pravni okvir, niti praksa ne obezbjeđuju osiguravanje integriteta policije. Osim toga, javnost ocjenjuje rad policije kao vrlo slab, a njihove napore u borbi protiv korupcije kao nedovoljne. Veliki uticaj političara na rad policije još uvijek postoji; transparentnost policije nije zadovoljavajuća kada je su pitanju istrage ozbiljnih slučajeva korupcije; upravljanje ljudskim resursima i finansiranje zahtijeva ozbiljne reforme kako bi bile funkcionalnije u borbi protiv korupcije; dok interne i eksterne kontrole zahtjevaju ozbiljne promjene kako bi bile nezavisne i funkcionalne.

Ovaj izveštaj može da pomogne razmatranje integriteta policije sa važnih tački gledišta, uključujući pravni okvir i stavove građana. Takođe, izveštaj može da pomogne u sprovođenju sveobuhvatne studije i detaljnije analize svakog poglavlja.



## TRANSPARENTNOST

---

*Policijske agencije su transparentne ukoliko to ne ugrožava njihov rad ili ne ometa istragu. Međutim, kada su u pitanju određena krivična djela, posebno ona koja se odnose na korupciju ili impliciraju političare kao osumnjičene, javnost smatra da je prilično teško dobiti pristup adekvatnim informacijama o donesenim odlukama, kao i tome kako su one donesene.*

---

### Primena prava na slobodan pristup informacijama od značaja

---

Po pravilu, sve policijske agencije su otvorene za javnost. Većina informacija o radu policijskih agencija mogu se naći na njihovim zvaničnim internet stranicama. Sloboda pristupa informacijama o aktivnostima državnih organa u BiH je regulisana Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH.<sup>1</sup> Informacije o radu policijskih agencija uglavnom pružaju PR službe agencija ili portparoli, iako rukovodioci ili zaposleni putem medija također mogu davati izjave i informacije za javnost.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH kao i Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj navode da svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da te informacije saopšti.<sup>2</sup> Nadalje, nadležni javni organ može utvrditi izuzetak u slučajevima kada se saopćavanjem informacije osnovano može očekivati, pored ostalog, izazivanje značajne štete po interese odbrane i sigurnosti, zaštitu javne sigurnosti, te sprečavanju i otkrivanju kriminala.<sup>3</sup>

Zakoni koji uređuju rad policijskih agencija sadrže odredbe o transparentnosti i omogućavaju javnosti da ima pristup relevantnim informacijama o svojim aktivnostima, sve dok se one ne tretiraju kao poverljive ili predstavljaju operativne informacije o krivičnim djelima i čije otkrivanje bi moglo narušiti odredbe propisane Zakonom o kaznenom postupku. Međutim, kako sama priroda policijskog posla zahtijeva određenu tajnovitost, nemoguće je javno objaviti sve tražene podatke.

Transparency International BiH je tokom 2014. godine podnio 32 tužbe protiv javnih institucija zbog kršenja Zakona o slobodi pristupa informacijama, koje su se uglavnom odnosile na pogrešnu primjenu pojedinih članova zakona, nesprovođenje testa javnog interesa i ćutanje administracije. Od ukupno 32 spora, 14 presuda je doneseno u korist TI BiH, jedan spor je TI BiH izgubio, a u preostalih 17 slučajeva se još uvijek vodi postupak. Među institucijama koje je TI BiH tužio za nedostavljanje ugovora o djelu, između ostalih, nalazi se i SIPA.<sup>4</sup>

---

1 To su: Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske.

2 Zakoni o slobodi pristupa informacijama, FBiH i RS, član 4.

3 Zakoni o slobodi pristupa informacijama, FBiH i RS, član 6.

4 Vidjeti više na: <<http://goo.gl/IQDmbe>>



## Problemi sa osjetljivim policijskim slučajevima

---

Na osnovu razgovora s policijskim rukovodiocima, uočeno je da veliki problem predstavlja to što je rad policijskih agencija, nekad i previše transparentan, a prisustvo medija često nije dobrodošlo kada su u pitanju određeni osjetljivi slučajevi. To se događa kada su u pitanju hapšenja visokih zvaničnika, političara, itd., a koji se često vrše u prisustvu medija, posebno TV ekipa, koje se potom emituju u javnosti. To stvara situaciju da su, u očima javnosti, uhapšeni već unaprijed proglašeni krivim, tj. prije suđenja i pravnih presuda. Kasnije, ako budu pušteni na slobodu ili oslobođeni optužbi, građani imaju manje povjerenja u policiju po pitanju borbe protiv korupcije.<sup>5</sup> Međutim, tu dolazimo do važnog pitanja: "Kako je moguće da su predstavnici medija upoznati sa hapšenjem ako je to povjerljiva policijska akcija?" Problem snimanja ovakvih akcija je uzrokovan od strane policije, a ne medija. Dakle, možemo tvrditi da, u određenoj mjeri, policija doprinosi proglašenju nekih pojedinaca krivim u očima javnosti.

## Očigledan uticaj politike na policijske institucije

---

Iako policijske i pravosudne institucije tvrde da su nezavisne i nepristrasne, uticaj politike i vladajućih struktura je očigledan.<sup>6</sup> Često se dešava da se velike policijske operacije i spektakularna hapšenja političkih lidera provode tokom izbornih kampanja, a ubrzo nakon izbora i formiranja nove vlade, po pravilu, ili se istraga više ne vodi ili su predmeti odbačeni zbog nedostatka dokaza protiv osumnjičenih.

Primjera radi, tadašnji predsjednik Federacije BiH, Živko Budimir, je uhapšen 2013. godine pod sumnjom da je pojedinim odlukama o pomilovanju osuđenika prekršio zakon i zloupotrijebio ovlasti, odnosno da je počinio krivična djela organizovanog kriminala, zloupotrebe položaja i ovlaštenja, protuzakonito posredovanje, te davanje i primanje mita. Po hapšenju mu je određen jednomjesečni pritvor, a Tužilaštvo BiH predlagalo je produženje pritvora za još dva mjeseca, međutim Sud BiH je vrlo brzo donio rješenje o njegovom puštanju iz pritvora. Sve se to odvijalo u periodu rekonstrukcije vlasti u Vladi Federacije BiH.

Nadalje, na nepunih mjesec dana pred opšte izbore 2014. godine uhapšen je federalni ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Jerko Ivanković Lijanović, te skupa s njim i Milorad Bahilj, ministar trgovine u Vladi Federacije BiH, član iste stranke kojoj Lijanović pripada, te još nekoliko ministara i viših dužnosnika na kantonalnim nivoima vlasti. Navedene osumnjičene osobe bile su pod istragom i osumnjičene su za krivična djela organizovanog kriminala, a u vezi sa krivičnim djelima neplaćanje poreza, porezna utaja ili prijevara i pranje novca iz člana 209 Krivičnog zakonika BiH. Naredni dan je Lijanović pušten iz pritvora, a krivični postupak nikada nije pokrenut.

---

5 Intervju sa menadžerima policijskih agencija na nivou države, 2015.

6 Intervju sa predstavnicima akademskih i nevladinih organizacija, 2015.





## Nedostak statističkih podataka o korupciji

---

Veoma interesantno pitanje u oblasti transparentnosti se odnosi na nedostatak relevantnih statističkih podataka o korupciji u cjelini i o korupciji u samoj policiji. Ovo je, u velikom dijelu, uzrokovano kompleksnom policijskom i pravosudnom strukturom. Neke od statistika su objavljene od strane tužilaštva, sudova i Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV). Prednost je u tome što one pružaju tačne podatke, ali su izražene i značajne slabosti tih statistika.

Prije svega, postojeća statistika ne dopušta praćenje slučajeva, niti pokazuju rezultate postupka. Razlog je taj što statistički podaci sadrže godišnje podatke o predmetima, bez ikakve informacije o datumima prijema predmeta ili koliko je bilo potrebno tužilaštvu da odluči da li će ili neće biti pokrenuta istraga, da predloži optužbe ili koliko dugo je sudovima potrebno za početak održavanja ročišta ili da dostignu presude.<sup>7</sup> To znači da postojeće statistike ne omogućavaju analizu od slučaja do slučaja. Čak i Izveštaj o napretku BiH od strane Evropske komisije za 2013. navodi da “uprkos raspoloživim statističkim podacima, ne postoji analiza slučajeva korupcije.”

Dalje, statistika ne pokazuje broj predmeta protiv visokih državnih funkcionera koji su uključeni u korupciju, ili broj takozvanih “malih” predmeta, jer se svi slučajevi evidentiraju zajedno. Dakle, ovi podaci nisu od pomoći, jer ne možemo saznati koliko slučajeva je pokrenuto protiv policijskih službenika, nosilaca visokih državnih pozicija ili određenih grupa službenika.

Treće, primjećen je prilično nejednak pristup u identificiranju i prijavljivanju slučajeva korupcije u tužilaštvima. Na primjer, kancelarije nekih tužilaca daju statističke podatke o slučajevima, dok druge daju podatke i o slučajevima i o pojedincima. Neki izvještaji daju podatke po vrstama krivičnih djela, dok drugi to rade po vrsti kriminala, općeg kriminala, ekonomskog kriminala i ratnih zločina, bez prikazivanja broja krivičnih djela korupcije. Dakle, imamo zbir neusporedivih podataka o korupciji.

Što se tiče vođenja statistike o korupciji u policiji od strane policijskih agencija, praksa se razlikuje od jedne policijske agencije do druge. Dakle, u Bosni i Hercegovini postoji nedostatak stvarnih i objektivnih statističkih podataka o korupciji u policiji. Nedostatak propisa kojima se uređuje ova obaveza obično dovodi do pogrešnog tumačenja i pogrešne procjene ponašanja policije. Pored toga, nedostatak jasnih međunarodnih standarda koji regulišu ovu oblast čini ovaj problem još ozbiljnijim. Ovo ukazuje na značaj usklađivanja metoda za prikupljanje podataka i vođenja statistike širom BiH.

---

<sup>7</sup> Intervju sa predstavnicima Pravosuđa i Tužilaštva, 2015.



## Preporuke

---

1. Uvesti obavezu da pravosudne institucije objavljuju sve optužnice i presude vezane za korupciju, a posebno one koje se vode protiv policije i zaposlenih u pravosuđu kao i protiv političara, te nosilaca visokih državnih pozicija. To će povećati transparentnost njihovog rada i biti dobro sredstvo za borbu protiv korupcije.
2. Važno je uskladiti metode za prikupljanje podataka i vođenja statistike o korupciji u cijeloj BiH. To bi omogućilo objektivnu uporedbu statističkih podataka među policijskim agencijama i osigurala objektivne podatke o korupciji u policiji u zemlji. Konačno, usklađivanje metoda za prikupljanje podataka i vođenje statistika o korupciji u policiji bi približila BiH ka EU u pogledu primjene najbolje prakse vođenja statistika o kriminalu.



## POLITIZACIJA

---

*Bilo je pokušaja od strane domaćih vlasti u cilju depolitizacije rada policije, međutim uticaj politike na rad policije i dalje ostaje vrlo jak, pogotovo kada je riječ o identifikaciji i istragama o korupciji i povezanim predmetima. Više od 80% građana BiH smatraju da je prilično visok uticaj politike na operativni rad policije.*

---

### Rad nezavisnih komisija za imenovanje

---

Aktivnosti ka depolitizaciji i poboljšanju stručnosti policijskih organizacija u BiH počele su 2002. godine. Funkcije direktora policije uspostavljene su u BiH entitetima, dok su u kantonima uspostavljene funkcije policijskih komesara. Dužnost direktora/komesara policije je da organizuje rad policije u profesionalnom smislu, za razliku od ministra policije, čija je uloga prvenstveno politička. Policijskim institucijama na državnom nivou (SIPA, Granična policija i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine), kao i entitetskim policijskim agencijama (Policijske uprave Federacije i RS) upravljaju direktori, dok kantonalnim policijama upravljaju policijski komesari.

Međunarodni standardi zahtijevaju civilnu kontrolu nad procesom izbora rukovodilaca policijskih struktura među stručnjacima, nezavisno od političkih ili grupnih uticaja. Jedna od namjera reforme policije u Bosni i Hercegovini bilo je formalno onemogućiti politički uticaj u proces imenovanja i razrješenja rukovodilaca policijskih struktura. Tako su, zakonodavnom reformom uspostavljene nezavisne komisije koje bi predlagale imenovanja i razrješenja direktora policije/komesara.

Nezavisne komisije za imenovanja (na svim razinama) sprovode proces izbora direktora policije i komesara. One vrše proces odabira kandidata i podnose užu izbor ili preporučuju kandidata Vijeću ministara ili nižem nivou vlasti. Na nekim nivoima, ministar policije vladi predlaže kandidata iz užeg izbora. Vijeće ministara ili niži nivoi vlasti imenuju direktora policije ili policijskog komesara. Sastav komisije (tj. kvalifikacije kandidata) i način imenovanja direktora varira među različitim nivoima vlasti i između entiteta.

Međutim, članovi odbora imaju diskreciono pravo izbora kandidata koji ispunjavaju predviđene kriterije. Ovo je momenat kada može doći do korupcije, odnosno izbor na temelju podobnosti ili drugih neprofesionalnih kriterija. Slučajevi političkog uplitanja u ovim imenovanjima se može dogoditi, jer članovi odbora mogu biti pod uticajem određene političke partije u odabiru željenog kandidata. Iako je nezavisnost rukovodilaca policijskih agencija iz izvršne vlasti ili političko uplitanje u imenovanju i razrješenju ključnih ljudi u policiji teoretski osigurana, praksa je zabilježila slučajeve koji su bili predmet aranžmana političkih elita, kao i pritiska okoline zbog određenih uloga profesionalnih pripadnika iz iste institucije u procesu selekcije.

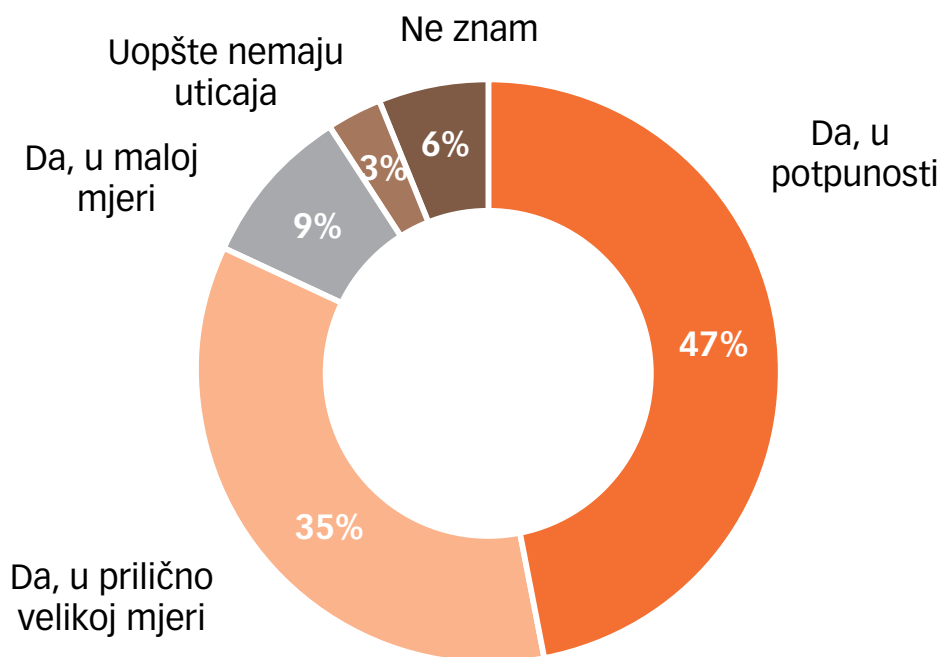


## Građani misle da postoji veliki uticaj politike na rad policije

Istraživanje javnog mnijenja koju je sproveda POINTPULS mreža pokazalo je daviše od 80% građana BiH vjeruju da političari imaju potpuni ili veliki uticaj na operativni rad policije, dok samo 3% smatra da uopšte nemaju uticaja.

### Grafikon 1: Uticaj političara na policiju

[Pitanje: Vjerujete li da političari imaju uticaja na operativni rad policije? Baza: cijela populacija]



### Preporuke

1. Međusobno uskladiti uslove o sastavu i načinu rada nezavisnih odbora širom zemlje sa ciljem da se poveća neovisnost policije i postave jedinstveni standardi u policijskom sektoru.



## UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

---

*Neadekvatna sistematizacija i izbor kadrova za prijem u policiju; loše prakse u vezi sa stručnim usavršavanjem i obukom; nedostatak profesionalnog pristupa u napredovanju; te nedostatak planova integriteta koji omogućavaju kontrolu nad pozicijama koje su prilično ranjive na pojavu korupcije, glavni su problemi u upravljanju ljudskim resursima u policijama u BiH.*

---

### Zapošljavanje u policiji

---

Što se tiče zapošljavanja policijskih snaga, zakon propisuje opće uvjete, ali svako sa završenim 4-godišnjem stepenom srednje škole (za policajca) ili bilo ko s visokom stručnom spremom u društvenim naukama (za mlađe inspektore) ko prođe prijemni ispit, može postati policajac. Dakle, problemi koji dovode do neadekvatnih ljudskih resursa su:

- kandidati koji su već stekli, odnosno usavršili početno znanje (npr. diplome iz kriminalistike, kriminologije, prava i sigurnosnih studija) su diskreditovani;
- obuka je organizovana nakon prijema kandidata, gdje se primjećuje da mnogi kandidati nisu najadekvatniji izbor za policiju, ali oni su već primljeni;
- uticaj na izbor i prijem kandidata putem ličnih veza i koruptivnih djela.

Osim toga, kao što je regulisano internim propisima, čelnici institucija raspolažu velikim diskrecionim ovlaštenjima, pri čemu upravno osoblje policije ima pravo odabrati potreban broj kandidata s liste kandidata koje im je dostavila komisija za izbor kandidata, s imenima svih kandidata koji su uspješno prošli potrebne testove (test fizičke sposobnosti, pismeni test i intervju s članovima komisije). Takve organizacije, kojima se upravlja na osnovu diskrecionih ovlaštenja nadređenih, postale su snažna unutrašnja prepreka za otkrivanje i eliminisanje korupcije. Sa rastom čina, moći zapovijedanja i kontrolnim pozicijama rukovodstva u sigurnosnom sektoru, kao i zbog systemske zaštite i nepristupačnosti, šanse se proporcionalno smanjuju u smislu zvaničnog identifikovanja koruptivnog ponašanja ili nepotizma, ili čak krivičnog gonjenja i sankcionisanja ovakvog ponašanja.

### Obuka policijskih službenika

---

Tokom nekoliko projekata s policijskim agencijama koje je proveo CSS ili u kojima su sudjelovali njegovi stručnjaci, uočeno je da se profesionalni razvoj i specijalizirana obuka policijskih službenika nisu redovno i systemski provodili. Policajci često ne raspolažu odgovarajućim znanjem i vještinama za potrebe složenih istraga. Poseban problem je nedostatak treninga u istrazi: cyber kriminala, kriminalom u vezi sa pravima intelektualnog vlasništva, kriminal protiv kompjuterskih sistema i kriminal



počinjen putem Interneta, ekonomski kriminal i pranje novca. U prethodnim godinama, bilo je više obuka organizovanih od strane međunarodno finansiranih projekata i organizacija, ali na njima je prisustvovao mali broj policajaca, iako bi svi inspektori trebali da prisustvuju. Nažalost, specijalizirani treninzi se često u policijskim agencijama tretiraju kao "nagrađno putovanje". Vrlo često, kada se trening održava u inostranstvu, rukovodstvo imenuje visoko pozicionirane službenike koji bi uskoro trebali u penziju, policijske službenike koji su postigli dobre rezultate u svom radu, odnosno srednji ili sami vrh rukovodstva. Ova praksa ne daje nikakve rezultate zbog toga što se takvi ljudi nikada neće baviti predmetom specijalizirane obuke. Za ovaj propust, policijske agencije su ponekad kritikovane i od strane samog organizatora treninga, ali ova praksa još uvijek postoji.

Osim toga, u toku saradnje s policijom, CSS tim je zabilježio da veliki broj inspektora nije u stanju da koristi Internet, nemaju čak ni imejl adresu, itd. Iako je poželjno da polaznici treninga prenesu stečena znanja svojim kolegama, to nije slučaj u praksi ili se pak dešava kao izuzetak. Kaskadna metoda treninga potpuno nedostaje. Znanje stečeno na specijaliziranim treninzima, u pravilu, ostaje kao "vlastništvo" onih koji su ih pohađali, a koje se nikad ne dijeli i ne širi unutar jedinice. Osim toga, vrlo često se događa da se službenik koji je prisustvovao nizu treninga i postao stručnjak za određeno područje (kao što je osiguravanje javnih događaja, istraga saobraćajnih nezgoda, terorizma, pranja novca, itd.), nakon što je prošao određeni vremenski period, premješta na poziciju koja nema nikakve veze sa specijalizacijom koju je završio (npr. VIP osiguravanje jedinica, istraživanje ubistava, itd.). Ova praksa takođe ne daje nikakve rezultate. Naprotiv, stvara dodatne poteškoće policiji, jer ovi službenici nemaju vještine potrebne za nove pozicije, dok su vrlo poželjni za obavljanje poslova za koju su se obučavali.

Osim toga, kada su u pitanju istrage koje zahtijevaju profesionalce ili stručnjake iz nekoliko zanimanja relevantnih za krivične istrage (npr. vještak sudske medicine, posebni stručni-istražitelji visokih finansijskih profila, vrhunski softver programeri, itd.), oni rade pod ugovorom jer ne postoji praksa da se ovi stručnjaci zapošljavaju u policiji.

## **Nedostatak transparentnosti prilikom napredovanja**

---

Napredovanje u službi se vrši u skladu sa zakonima o policijskim službenicima i pravilnicima o postupku za napredovanje. Međutim, nedostatak transparentnosti u primjeni procedura za zapošljavanje i napredovanje vodi ka zaključku o mogućoj korupciji. Prema informacijama dobijenim iz intervjua sa predstavnicima sektora policije,<sup>8</sup> čest rizik od korupcije je vezan za zapošljavanje i napredovanje u karijeri. Bilo kakve odluke o zapošljavanju, platama, napredovanju, naknadama, imenovanja na određenu poziciju u policiji, mogu biti izvor korupcije. Ovi rizici uglavnom proizlaze iz prirode institucija policijskog sektora, ili iz činjenice da se zapošljavanje, napredovanje i prestanak radnog odnosa uređuju, u znatnoj mjeri, povjerljivim dokumentima i odvijaju uglavnom kroz netransparentne procedure, odnosno na osnovu diskrecije menadžera.

---

8 Intervjui su sprovedeni u aprilu i maju 2015. godine.



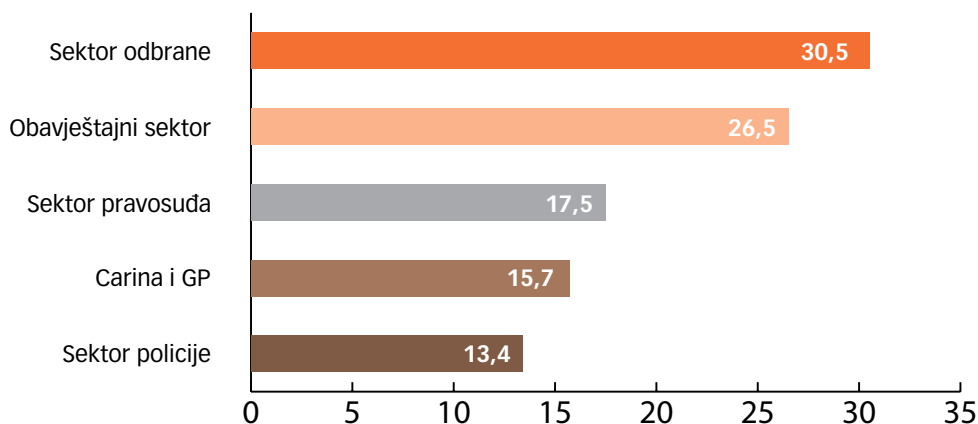
Što se tiče pokazatelja mogućih rizika pojave korupcije u oblasti zapošljavanja, moguće je koristiti podatke Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, koja je zaprimila veliki broj žalbi od strane kandidata na pozicije za provedbu zakona koji se odnose na testiranje i odabir kandidata.<sup>9</sup> Ovdje možemo raspravljati o nedostacima u normativnom uređenju, ali i o načinu na koji se odvijaju propisane procedure.

### Percepcija građana o napredovanju u policiji

U periodu od decembra 2014. do marta 2015. godine, u okviru EU projekta "Mapiranje rizika od pojave korupcije u sektoru sigurnosti", CSS je sproveo anketu s ciljem da se identifikuju područja u kojima je korupcija najrasprostranjenija u sektoru sigurnosti. Prema rezultatima istraživanja, u pitanju o pojavi korupcije gdje su ispitanici mogli odabrati više odgovora, jedno od kojih je zapošljavanje, 39,9% građana smatra da se u sektoru policije korupcija najčešće dešava prilikom zapošljavanja, a u carini/graničnoj policiji 62,5% građana.

Zanimljivo je da percepcija građana o imenovanju i napredovanju u sektoru sigurnosti u cjelini, pokazuje da su sektor odbrane, pravde i obavještajni sektor više podložni korupciji od policijskog sektora; 29,1% je izjavilo da je imenovanje u policiji vrlo podložno korupciji, odnosno 15,7% u carini/graničnoj policiji, te 13,4% u policiji.

### Grafikon 2: Korupcija je najčešća u imenovanju ili napredovanju u službi



<sup>9</sup> Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2014, Poglavlje IV, Aktivnosti Ombudsmana u pojedinim oblastima ljudskih prava, str. 19, 25-27, 36-38, <<https://goo.gl/tMy9Zl>>.



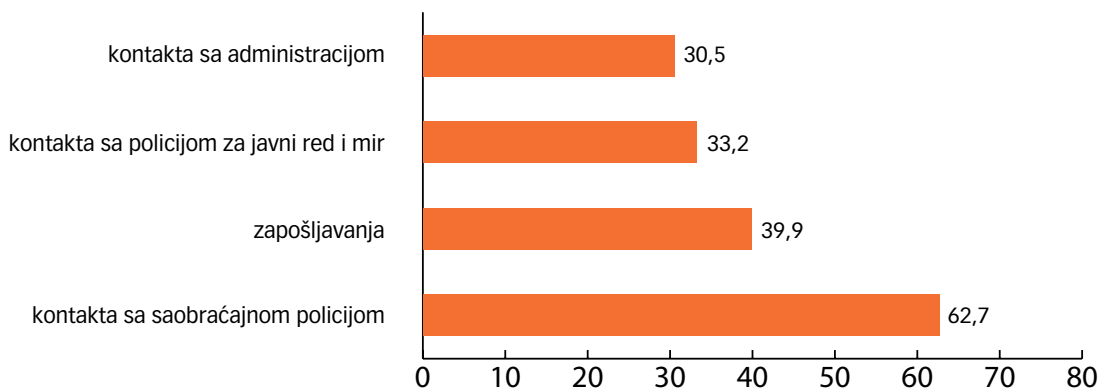
## Ne postoje planovi integriteta

Drugo važno pitanje je nedostatak planova integriteta u većini policijskih organizacija, posebno onih na nižim nivoima. Planovi integriteta su savršeno sredstvo za pomoć u planiranju i provođenju mjera posebno u području ljudskih resursa koje mogu spriječiti korupciju u policiji. Veliki problem predstavlja činjenica da policijske institucije, koje su prva instanca u borbi protiv korupcije, nemaju tih planova. Dakle, policijske agencije ne sprovode procjene rizika pojave korupcije u okviru svojih institucija. Izrada planova integriteta je bila jedna od obaveza svih institucija, kao rezultat posebne mjere iz Akcionog plana Strategije BiH za borbu protiv korupcije za period 2009 - 2014. Značaj ovih planova je identifikacija rizika pojave korupcije i drugih nedostataka u sistemu integriteta pojedinih institucija. Plan integriteta je interni dokument za borbu protiv korupcije, koja sadrži niz mjera pravne i praktične prirode radi eliminacije i sprečavanja mogućnosti za različite oblike nepravilnosti u radu, uključujući i korupciju. Ovaj dokument, u praksi, je rezultat samoprocjene podložnosti institucije i rizika od koruptivnih aktivnosti. Njen glavni cilj se ogleda u povećanju transparentnosti i javnosti rada, i na taj način bi se povećalo povjerenje građana u funkcionalnost institucija.

## Korupcija pri zapošljavanju druga po redu

U prethodno navedenom istraživanju, ispitanicima je ponuđeno da izaberu dio rada policije za koje smatraju da je najpodložniji korupciji, odnosno na kojim se vrstama poslova korupcija najčešće dešava. U višestrukom izboru, veliki broj njih (62,7%) procjenjuje da je saobraćajna policija najpodložnija korupciji, zatim proces zapošljavanja (39,9%), rad policije za javni red i mir (33,2%), te rad administracije (30,5%).

### Grafikon 3: Kada se korupcija najčešće pojavljuje?







## Preporuke

---

1. Provesti neophodne izmjene zakona i propisa, kako bi se precizno definisali profesionalni uslovi za prijem u policiju (formalno obrazovanje i profesionalno iskustvo).
2. Kroz zakone ili podzakonske akte, otkloniti elemente subjektivnih kriterija za profesionalno napredovanje. Uspostaviti objektivne i mjerljive kriterije koji procijenjuju efikasnost, djelotvornost i kvalitet rada policajaca.
3. Izraditi i sprovesti planove integriteta kao moderno sredstvo za prevenciju korupcije kako bi se utvrdile pozicije koje su najpodložnije korupciji i osigurao adekvatan nadzor osoblja na ovim pozicijama. Dobar model koji se može koristiti je plan integriteta Granične policije BiH.



## UPRAVLJANJE FINANSIJAMA

---

*Ne postoji "centralizovana" procedura nabavki za sektor policije, a zbog velikog broja policijskih agencija, stvara se veliki prostor za korupciju u procesu javnih nabavki. Jedino agencije na državnom nivou obezbjeđuju IT opremu preko Agencije za policijsku podršku BiH, u skladu sa njihovim međusobnim sporazumom. Osim toga, mnogi postupci nabavke se obavljaju kao "povjerljivi", a u realnosti veliki broj njih ne bi trebalo potpadati pod kategoriju povjerljivosti.*

---

### Najviše rizika od korupcije u javnim nabavkama

---

Po trenutnoj praksi, sve policijske agencije vrše nabavke svaka za sebe i na pojedinačan način. Dodijeljena sredstva se ponekad neprimjereno troše ili se troši previše na nabavku manje bitnih stavki (kao što su službena vozila, uredski materijal), a nedovoljno se troši na važnije stvari kao što su obuka, IT oprema – koja je posebno stara i zastarjela i ne zadovoljava potrebe policije.

Dvadeset i dvije policijske i njima srodne agencije troše značajna budžetska sredstva – oko 330 miliona Eura na godišnjem nivou. Budžet policijskih agencija uglavnom zadovoljava operativne potrebe svih agencija, ali njihov trenutni kadar i infrastruktura nisu pravilno riješene. Svaka policijska agencija se finansira od odgovarajućeg nivoa vlasti, odnosno agencije na državnom nivou se finansiraju iz državnog budžeta, entitetske iz entitetskog, a one na kantonalnom nivou iz kantonalnih budžeta.

Zbog velikih iznosa sredstava, javna nabavka je jedno od područja u kojem može doći i dolazi do koruptivnih djela. Korupcija u javnim nabavkama može da se pojavi u svakom trenutku i može je inicirati službenik i/ili dobavljač.

U sektoru policije, javne nabavke u širem smislu označavaju proces nabavke raznih dobara i usluga za izvršavanje njihovih zadataka (nameštaj, vozila, kancelarijski materijal i sl.), a u užem smislu, označavaju nabavku naoružanja.

Specifičnost javnih nabavki u sektoru sigurnosti leži u tzv. povjerljivim nabavkama, odnosno nabavkama posebne tj. povjerljive vrste roba i/ili usluga, za kojima ostali sektori nemaju potrebu. S obzirom da se "nacionalna sigurnost" često koristi kao opravdanje za izbjegavanje preispitivanja oko sigurnosnih pitanja, i izvan opravdane potrebe povjerljivosti, javne nabavke u policijskom sektoru su posebno ravnjive na pojavu korupcije. Tajnost u oblasti policijskog rada je vrlo važna, s obzirom da karakteristike opreme i naoružanje ne bi trebale biti dostupne potencijalnim neprijateljima, odnosno, pripadnicima kriminalnih organizacija. Međutim, činjenica je da ovakav postupak neminovno isključuje javnost, a time i pravičnu konkurenciju. Stoga, jednake mogućnosti za ponuđače lako mogu biti "izigrane", tako što se dodjeljuju ugovori poželjnom ponuđaču.



Mogućnost korupcije pri javnim nabavkama u sektoru sigurnosti može se pojaviti već u ranim fazama, kako u procesu identifikacije potreba, ali još više u fazi tehničkih specifikacija. Cilj tehničkih specifikacija je definisanje potrebe ugovornih organa koji se na njih odnose. Specifikacije definišu predmet nabavke i obezbjeđuju relevantne parametre kako bi informisali učesnike tendera. U ovoj fazi, neophodno je obezbijediti otvorenu mogućnost konkurencije, dokaz jednake vrijednosti, kao i to da oglašeni tenderi odražavaju raznolikost tržišta. Problem se javlja zbog toga što na rezultat jedne određene procedure uglavnom utiču određene tehničke potrebe. Može postojati opasnost da osoba koja je uključena u pripremu tehničkih specifikacija ne može biti nezavisna od manipulacije učesnika tendera. U takvom slučaju bi se moglo desiti da se tehničke potrebe favorizuju u odnosu na finansijskog operatera, odnosno, konkretnog ponuđača.

Prvi Zakon o javnim nabavkama kojim su regulisani svi nivoi vlasti je usvojen 2004. godine, a nakon više izmjena i dopuna tog Zakona, 2014. godine donesen je novi Zakon. Međutim, postoji više problema u vezi sa javnim nabavkama u policiji: loša identifikacija potreba policije, tehničke specifikacije su obično slabo definirane; nedostatak transparentnosti procesa gdje tretman svih ponuđača nije isti i gdje iste firme dobijaju tendere; i nabavlja se oprema tako što se primjenjuju odredbe za povjerljive nabavke kada za to nema potrebe.

Osim toga, predstavnici sektora sigurnosti su naglasili da postoje i tehnički nedostaci, prema kojima je Zakon previše izričit, a koji mogu biti uzrok nedobijanja tendera za vrlo kvalitetnu firmu. Česti su slučajevi da vrlo kvalitetni ponuđači bivaju odbijeni samo zbog tehničkih nedostataka njihove ponude (na primjer, pečat nije postavljen preko potpisa, numerisanje stranica nije u skladu sa uputstvima, itd).

### **Procedure javnih nabavki ne realizuju se na najefikasniji način**

---

Analiza postojećih izvještaja ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini je pokazala da se najviše zamjerki upućenih institucijama policijskog sektora odnosi na procese javnih nabavki. Ovaj zajednički imenitelj za većinu aktera u sektoru sigurnosti je uticao da naše opredjeljenje da ovim pitanjima posvetimo značajniju pažnju. Opća procjena koja bi se mogla izvesti iz revizorskih izvještaja u odnosu na sektor policije je, da se procedure javnih nabavki ne vrše na najefikasniji način i/ili u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

U Izvještaju o finansijskoj reviziji Granične policije Bosne i Hercegovine za 2013. godinu,<sup>10</sup> kao i u Izvještaju o finansijskoj reviziji Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova Bosne i Hercegovine za 2013. godinu.<sup>11</sup> Ured za reviziju institucija BiH je iznio preporuku da se u postupku izrade tenderske dokumentacije osigura pravična i aktivna konkurencija svih ponuđača, kroz provjeru realnih mogućnosti potencijalnih ponuđača u smislu ispunjavanja potrebnih tehničkih karakteristika predmeta nabavke, odnosno, da se izvrši analiza ponude na tržištu i postave kvalifikacioni uslovi.

---

<sup>10</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/9cfgfM>>.

<sup>11</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/bMzOnH>>.



Ured za reviziju institucija u FBiH je iznio preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova FBiH da se nabavka roba i usluga vrši u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.<sup>12</sup> Nadalje, Ured za reviziju institucija u FBiH je izdao preporuku Federalnoj upravi policije da je potrebno da nabavku roba, vršenje usluga i ustupanje radova u potpunosti izvrši u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, Pravilnikom o postupku direktnog sporazuma i Procedurama postupka nabavke roba, vršenja usluga i ustupanja radova. Ova preporuka je data na osnovu uočenih nepravilnosti prilikom nabavke usluga višenamjenske baze podataka za korištenje podataka iz sistema elektronske razmjene podataka policijskih tijela i tužilaštava.<sup>13</sup>

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske u Izvještaju o reviziji zbirnog finansijskog izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, za period od 1. januara do 31. decembra 2013 godine, navela je da, između ostalih nepravilnosti, Ministarstvo nije donijelo izmijenjeni/revidirani Plan nabavki koji bi obuhvatio i nabavke iz kreditnih sredstava. Umjesto toga, 2. avgusta 2013. godine donijelo je Odluku o realizaciji nabavke službenih motornih vozila i motocikala.<sup>14</sup>

Nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavkama u 2013. godini su uočene i u kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova, posebno u Unsko-sanskom kantonu,<sup>15</sup> Srednjobosanskom kantonu,<sup>16</sup> Kantonu Sarajevo,<sup>17</sup> Bosansko-podrinjskom kantonu,<sup>18</sup> Zapadnohercegovačkom kantonu<sup>19</sup> i u Hercegovачko-neretvanskom kantonu.<sup>20</sup>

Što se tiče Ministarstva sigurnosti BiH, revidiranjem postupaka javnih nabavki u 2014. godini na osnovu uzorka, uočeno je kako ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji nije u cijelosti zahtijevao dokaze u skladu s člankom 23. Zakona o javnim nabavkama. Također, za pojedine procedure, nije objavljeno obavještenje o poništenju postupka javne nabavke.<sup>21</sup>

Također, prilikom finansijske revizije Granične policije BiH u 2014. godini identifikovane su brojne nepravilnosti. Utvrđeno je da postoje određeni nedostaci kad je u pitanju organizacija i realizacija postupaka javnih nabavki, te realizacija ugovora koji se zaključe nakon provedenih postupaka. Utvrđivanje potreba za određenom robom ili uslugom se ne provodi na način da se precizno odredi predmet nabavke i obrazloži potreba za istim, posebno u slučaju značajnijih nabavki. Također, revizori su uočili određene probleme u pogledu utvrđivanja vrste postupka koji bi se trebao provesti kod srodnih predmeta nabavke. Kada je riječ o realizaciji ugovora, odnosno okvirnih sporazuma, postoje neslaganja između naručenih roba i usluga i onih traženih u tenderskoj dokumentaciji.<sup>22</sup>

12 Pogledati: <<http://goo.gl/Ykk4xq>>.

13 Pogledati: <<http://goo.gl/37ozjs>>.

14 Pogledati: <<http://goo.gl/U47sWJ>>.

15 Pogledati: <<http://goo.gl/HK1uQt>>.

16 Pogledati: <<http://goo.gl/cYYnuD>>.

17 Pogledati: <<http://goo.gl/psWCSZ>>.

18 Pogledati: <<http://goo.gl/r1QCck>>.

19 Pogledati: <<http://goo.gl/COMxeA>>.

20 Pogledati: <<http://goo.gl/AAR5yN>>.

21 Pogledati: <<http://goo.gl/iH6Ydj>>.

22 Pogledati: <<http://goo.gl/7svVRr>>.



U izvještaju o finansijskoj reviziji SIPA-e, navodi se, pored ostalog, da plan nabavki roba nije sveobuhvatan i njime nisu obuhvaćene sve nabavke koje su u toku godine provedene (npr. nabavka taktičkih uniformi i čizama) Ove nabavke su provođene kao hitne, ali s obzirom da se radi o uobičajenim, a ne hitnim nabavkama koje su uslovljene vanrednim situacijama ili okolnostima, stav revizije je da ovakvi predmeti nabavke trebaju biti obuhvaćeni planom. Također, uočeno je da je Agencija nabavljala različite vrste roba od istog dobavljača, na osnovu donesenih pojedinačnih odluka o javnoj nabavci putem postupka direktnog pregovaranja.<sup>23</sup>

Izvještaj o finansijskoj reviziji DKPT za 2014. godinu, ukazuje na zastupljenost istog dobavljača za automobile (AC Quattro Sarajevo sa kojim su realizovani ugovori u iznosu od 394.400 KM u 2012. godini, 1.352.219 KM u 2013. godini i 599.500 KM u 2014. godini), što može implicirati da postoji ciljno tržište (grupa koju čine ovlašteni uvoznik i partnersko prodajni-servisni centri u BiH za plasman ugovornih proizvoda marki Volkswagen), što u konačnici može imati negativne posljedice na osnovna načela javnih nabavki u pogledu konkurentnosti i ravnopravnosti ponuđača.<sup>24</sup>

### Preporuke

---

1. Osigurati veću transparentnost u cijelom postupku javne nabavke putem web stranice koja će se redovno ažurirati.
2. U potpunosti implementirati preporuke tijela finansijske revizije koje su jednostavno provodive, a koje će pomoći policijskim agencijama da primijene procedure nabavke u skladu sa zakonom.

---

23 Pogledati: <<http://goo.gl/Z0Fa7D>>.

24 Pogledati: <<http://goo.gl/thZkcN>>.



## INTERNA KONTROLA

---

*Jedinice interne kontrole nisu potpuno nezavisne u svom radu, zbog toga što su one dio policijskih tijela, gdje se svaki načelnik jedinice za internu kontrolu imenuje od strane rukovodilaca odgovarajućeg policijskog tijela. Pored toga, većina građana BiH nisu čuli za internu kontrolu u policiji i oni ne znaju šta ove jedinice rade.*

---

Policijski sektor se sastoji od 16 policijskih agencija na svim nivoima vlasti i još 6 institucija koje im pružaju podršku ili se bave sličnim poslovima. U svim policijskim agencijama na svim nivoima vlasti, postoje odjeli (jedinice) za unutrašnju kontrolu koji se nalaze, uglavnom, u okviru jedinica za profesionalne standarde. Oni su nadležni za vođenje internih istraga (postupaka) po predstavkama građana o nepriličnom ili protivzakonitom ponašanju policijskih službenika. Ove jedinice su predmet zakonom propisanih procedura. Oni na odgovarajući način obrađuju pritužbe građana i policijskih službenika, i izriču sankcije u okviru zakonom predviđenih procedura.

Interni postupak zbog povrede službene dužnosti pokreće se na osnovu:

1. pritužbe građana,
2. zahtjeva jednog ili više zaposlenih u policijskom organu,
3. zahtjeva neposredno nadređenog policijskog službenika,
4. zahtjeva rukovodioca ureda za žalbe i pritužbe građana.

U sklopu nadležnosti odjela za unutrašnju kontrolu je i istraga o prekomjernoj upotrebi sile, vatrenog oružja, korupcije i zloupotrebe ovlaštenja policijskih službenika. Interni postupak za lakše povrede službene dužnosti mora se završiti u roku od 30 dana od dana prijema prijave, odnosno, 3 mjeseca ukoliko se radi o težoj povredi službene dužnosti.

Ukoliko se provedenim unutrašnjim istražnim postupkom ustanovi da je počinjena povreda službene dužnosti, podnosi se zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka. U slučaju postojanja osnova sumnje u izvršenje krivičnog djela, predmet se dostavlja na dalje postupanje organizacionoj jedinici nadležnoj za poslove kriminalističke policije, a koja podnosi izvještaj nadležnom tužilaštvu i u saradnji sa tužilaštvom provodi dalje mjere. Istrage u jedinicama unutrašnje kontrole vode policijski službenici. Način rada ovih jedinica regulisan je pojedinačnim pravilnicima ili instrukcijama koje se donose na nivou konkretne policijske agencije.



Slična je situacija i po pitanju disciplinskog postupka. Naime, policijski službenici su disciplinski odgovorni za povrede službene dužnosti nastale kao rezultat njihove krivice. Disciplinskim postupcima se utvrđuje odgovornost policijskog službenika i izriču se disciplinske sankcije. Za lakše povrede službene dužnosti, mogu se izreći:

1. pismena opomena,
2. novčana kazna u iznosu do 15% jedne osnovne mjesečne plate policijskog službenika.

Za teške povrede službene dužnosti, mogu se izreći sljedeće disciplinske sankcije:

1. novčana kazna,
2. obustavljanje unapređenja u viši čin,
3. prekid radnog odnosa.

Krivična ili prekršajna odgovornost ne isključuje disciplinsku odgovornost policijskog službenika, ukoliko je počinjenje krivičnog djela ili prekršaja, također, i povreda službene dužnosti. Oslobođanje od krivične ili prekršajne odgovornosti policijskog službenika ne podrazumijeva istovremeno i oslobođanje od disciplinske odgovornosti. Međutim, i predsjedavajućeg i članove disciplinske komisije imenuje rukovodilac policijskog tijela kojem su odgovorni za svoj rad. Stoga, nije moguće niti ovaj mehanizam smatrati potpuno nezavisnim.

Nadalje, policijski službenik može biti privremeno suspendovan ako je protiv njega pokrenut krivični ili disciplinski postupak i ako se, uzimajući u obzir prirodu krivičnog djela ili prirodu teže povrede službene dužnosti, kao i okolnosti pod kojima su oni počinjeni, može osnovano vjerovati da bi štetilo interesima službe ili internom postupku. Suspenzija policijskog službenika može trajati do okončanja krivičnog ili disciplinskog postupka. Tokom suspenzije, policijskom službeniku se oduzimaju službeno oružje i službena iskaznica i zabranjeno mu je nositi službenu unifomu.

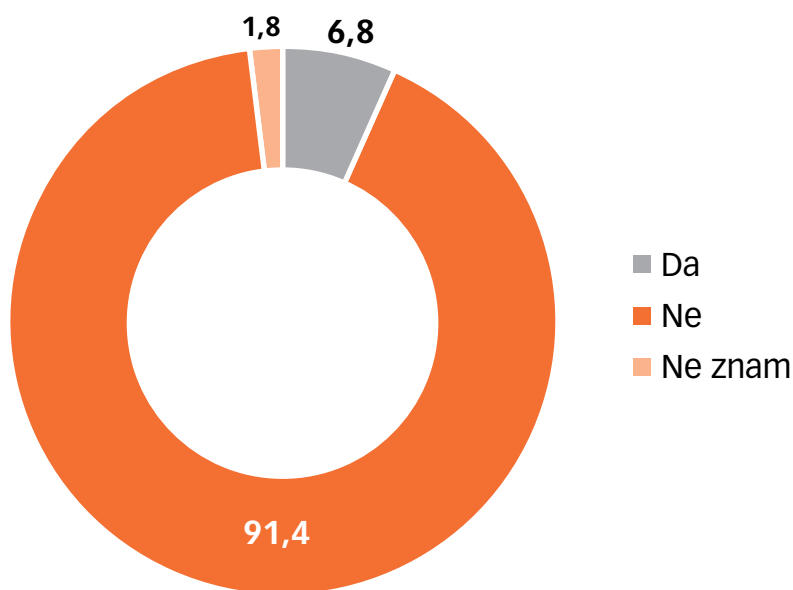
Međutim, funkcionalnost i nezavisnost internih mehanizama se može dovesti u pitanje. Jedinice za unutrašnju kontrolu koje vrše istrage o pritužbama građana i nepravilnostima u radu službenika policije nalaze se u okviru samih policijskih jedinica i njihove rukovodiocice imenuju rukovodioci konkretnih policijskih agencija. Rukovodioci jedinica za unutrašnju kontrolu odgovorni su direktorima policijskih agencija koji su ih imenovali na tu poziciju. Iz svih tih razloga, ove jedinice se ne mogu smatrati sasvim nezavisnima.<sup>25</sup>

Istraživanje javnog mnijenja koje je sproveo IPSOS, u okviru projekta POINTPULS, pokazalo je da 91,4% građana BiH nisu čuli za postojanje unutrašnje kontrole u policiji.

<sup>25</sup> Intervju sa predstavnicima policije, 2015.

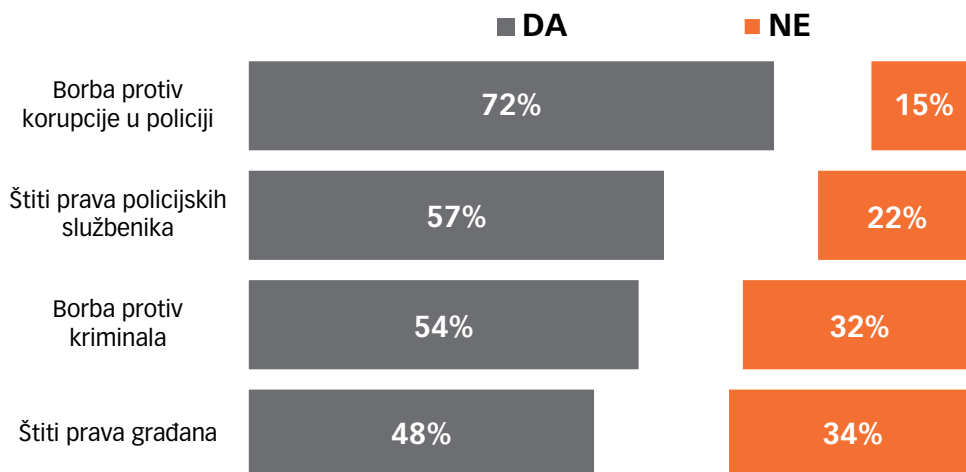


**Grafikon 4: Da li ste ikada čuli o unutrašnjoj kontroli pri policijskim agencijama u BiH?**



Oni građani koji su čuli za postojanje unutrašnje kontrole pri policijskim agencijama imaju predodžbu o tome čime se ove jedinice zapravo bave, iako ne vrlo jasnu. Dakle, 72% građana tvrdi da se ove jedinice bave borbom protiv korupcije u policiji. Pored toga, oko polovine građana koji su čuli za ove jedinice slažu se u tome da one također štite prava policijskih službenika (57%); da se bore protiv kriminala (54%) i štite prava građana (48%).

**Grafikon 5: Po Vašem mišljenju šta od navedenog rade unutrašnje kontrole policije?**







Etičko ponašanje policije uglavnom je regulisano etičkim kodeksima koji se donose na nivou svake policijske agencije (dok je za policijske agencije na državnom nivou jedinstven etički kodeks). Procesuiranje uposlenika policije za koruptivna djela vrši se pred redovnim sudovima, dok se interna procesuiranja u cilju utvrđivanja činjenica obavljaju u jedinicama/odjelima za unutrašnju kontrolu koja se nalaze na nivou svake policijske agencije pojedinačno.

Sigurnosne institucije u BiH imaju stvarnu potrebu za uvođenje sistemskog vođenja evidencije o uključenosti svojih zaposlenih u korupciju. Za ilustraciju, policijske institucije trenutno vode statistike o učešću policije u korupciji, ali ipak ovi podaci nisu konsolidovani i umjesto toga one se čuvaju u nekoliko različitih evidencija ili pojedinačnim izvještajima.<sup>26</sup>

### Preporuke

---

1. Uvesti pravilo da se čelnici jedinica interne kontrole i disciplinske komisije imenuju od strane van-institucionalnih tijela, tj. da ne budu imenovani od strane rukovodilaca policijskih tijela, kako bi se u konačnici obezbijedila dodatna nezavisnost ovih tijela.

---

<sup>26</sup> Više informacija dostupno u: "Mapiranje kvaliteta statistika o koruciji u policiji" Centar za sigurnosne studije, 2014.



## VANJSKI NADZOR

---

*Vanjski nadzor nad radom policijskih tijela se obavlja kroz nekoliko nezavisnih institucija. Međutim, problem je u tome što oni ne provode direktne istrage o pojedinačnim slučajevima, već samo prosljeđuju slučaj u nadležnost policijske institucije, ili ukoliko se i provede istraga, oni nemaju zapovjednu moć nad policijom i ne mogu mnogo uticati na otklanjanje nepravilnosti.*

---

Demokratski nadzor nad policijskim sektorom i odgovornosti institucija toga sektora predstavljaju uslov demokratije. Da bi se ovaj uslov zadovoljio u Bosni i Hercegovini, uspostavljene su i pokrenute značajne mjere kontrole, uključujući parlamentarnu kontrolu, izvršnu kontrolu, sudsku kontrolu i kontrolu od strane nezavisnih državnih tijela, kao što su ombudsman ili državni ured za reviziju. Postoje tijela koja nadziru samo rad policije i tijela koja su zadužena za nadzor sigurnosnog sektora u cjelini, uključujući i policijske agencije. U ovom dijelu, mi ćemo objasniti rad oba ova tijela.

Prema ustavnoj strukturi BiH, vanjski mehanizmi nadzora i kontrole su formirani na različitim nivoima vlasti. Stoga, mi ćemo navesti i objasniti odgovornosti ovih organa za svaki od nivoa vlasti.

### Državni nivo

---

U skladu sa Ustavom BiH i Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, 2008. godine je formiran Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika BiH kao nezavisno tijelo Parlamentarne skupštine BiH.<sup>27</sup> Odbor se sastoji od sedam članova izabranih iz reda konstitutivnih naroda u BiH, koji ne mogu biti uposlenici nijednog policijskog tijela na nivou BiH. Odbor je nadležan za prijem, procjenu i prosljeđivanje žalbi nadležnim policijskim tijelima upućenih od građana na rad policijskih službenika. Iako ne djeluje u okviru policijskih agencija, ovaj Odbor nema nadležnost da direktno istražuje pritužbe građana na rad policije. On prima, registruje, procjenjuje i prosljeđuje pritužbe nadležnim policijskim agencijama, kontinuirano prati razvoj slučaja istrage i pokreće odgovarajući postupak.

Prema godišnjim izvještajima, Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima u BiH koji djeluje u okviru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je razmotrio: 74 žalbe u 2013. godini, dok je u 2014. godini razmotrio 77 žalbi, od kojih se sedam odnosilo na korupciju, i to sve u Graničnoj policiji BiH. Dvije od ovih sedam žalbi su rezultirale disciplinskim postupkom. Disciplinska kazna je primjenjena u jednom od ova dva slučaja, a Odbor je uputio zahtjev i očekuje odgovor u vezi ishoda drugog. Zanimljivo je da za preostalih pet žalbi, nije bilo moguće utvrditi da li su bile opravdane ili ne, bilo zbog odsutnosti ili zbog kvara video nadzora na prijavljenim graničnim prijelazima, pa stoga interna kontrola ne može dokumentirati navode koje su iskazani u žalbi.<sup>28</sup> Zato je jedna od preporuka ovog odbora bila da se video nadzor stavi u rad na svim graničnim prijelazima. Odbor je policijskim agencijama izdao nekoliko preporuka, od kojih je jedana bila uspješno implementirana, odnosno

---

27 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 36/08.

28 Informacije prikupljene od predstavnika Odbora.



jedna koja se odnosila na upoznavanje svih zaposlenih sa podzakonskim aktima koji se odnose na prelazak državne granice.

U svrhu parlamentarnog nadzora nad radom sigurnosnih institucija na državnom nivou, formirana je Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH kao tijelo Parlamentarne skupštine BiH. Uz značajan angažman i ovlaštenja vezana za zakonodavni okvir rada odbrambenih i sigurnosnih institucija, Komisija ima važnu ulogu i u budžetskom djelokrugu rada institucija, kao i strateškim dokumentima vezanim za pitanja odbrane i sigurnosti. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost koja vrši nadzor i kontrolu nad 15 institucija odbrane i sigurnosti na državnom nivou, kao što su Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu, kao i mnoge druge institucije na nivou države. Komisija je parlamentarno tijelo te razmatra i vrši monitoring implementaciju sigurnosnih i odbrambenih politika Bosne i Hercegovine. Percepcija javnosti o radu Zajedničke komisije je generalno dobra, naročito uzmemo li u obzir kapacitete i okolnosti u kojima obavlja svoje poslove, kao i komplikovan politički sistem u zemlji. Slična tijela postoje u entitetskim parlamentima sa sličnim nadležnostima kao državna Komisija.

Bitno je spomenuti i Komisije za finansije i budžet Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Njihova uloga u nadzoru sigurnosnih institucija nije eksplicitno navedena, ali njihove nadležnosti vezane su i za razmatranje izvještaja Ureda za reviziju BiH, koji između ostalih, obavlja reviziju i svih sigurnosnih institucija na državnom nivou.<sup>29</sup>

Pored navedenih institucija, Institucija Ombudsmena za ljudska prava BiH ima ulogu u nadzoru nad radom sigurnosnih institucija na svim nivoima vlasti. Iako ovaj ured razmatra predmete koji se odnose na slabo funkcionisanje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od bilo kojeg organa BiH, njenih entiteta ili Brčko Distrikta, Institucija Ombudsmena razmatra žalbe i u slučajevima korupcije u sigurnosnim institucijama ukoliko su time povrijeđena osnovna ljudska prava građana ili uposlenika u sigurnosnom sektoru. Ovo tijelo razmatra žalbe na svim nivoima vlasti. Predmeti se formiraju na osnovu pojedinačnih žalbi pravnih ili fizičkih lica ili *ex officio*. Zakonski okvir definira nadležnost i ovlaštenja Ombudsmena BiH, pravila postupanja u praćenju rada organa i institucija u postupcima po žalbama građana i *ex officio*, te druga značajna pitanja vezana za funkcioniranje ovog državnog mehanizma za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. Međutim, ovo tijelo može samo izdati preporuke i one na žalost, nisu obavezujuće za institucije na koje se odnose. Najčešće Institucija Ombudsmena dobija žalbe koje se tiču procesa selekcije kandidata, odnosno, upošljavanja, kao i napredovanje uposlenika u policijskoj ili vojnoj strukturi.

Finansijsku kontrolu nad radom svih institucija obavljaju uredi za reviziju na svim nivoima vlasti. To su: Ured za reviziju institucija BiH, Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS-a, Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH. Kantonalne institucije su predmeti rada Ureda za reviziju institucija u FBiH i svi kantoni su obavezni imati interne revizije. Uredi za reviziju su vanjski, nezavisni revizori koji revidiraju poslovanje institucija u BiH. Ovi uredi vrše finansijske revizije provjeravajući pri tome finansijske izvještaje i pripadajuće račune

<sup>29</sup> Pogledati: <<https://goo.gl/5QikYw>>.



institucija, s ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilanci u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Uredi procjenjuju i da li rukovodstva institucija slijede sve važeće propise, da li se potrošnja javnih resursa i ispunjenje mandata sprovodi u skladu sa zakonom i uspostavljenim računovodstvenim principima, da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene i ocjenjuju finansijsko upravljanje, funkcije interne revizije i sisteme interne kontrole. Pored ostalog, uredi svake godine vrše reviziju i daju mišljenja o godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta za konkretnu instituciju. Uredi vrše i revizije učinka, odnosno provjeravaju ekonomičnost, efikasnost i efektivnost kojim određena institucija koristi svoje resurse za ispunjenje svojih zadataka.

## **Entitet Federacija BiH**

---

Prema odredbama novog Zakona o unutrašnjim poslovima Federacije BiH (član 77), planirano je formiranje Odbora za žalbe građana na rad policije kao nezavisno tijelo Parlamenta Federacije BiH koji obezbjeđuje njegovo finansiranje. Sastojat će se od tri člana od kojih je jedan državni službenik, a dva su predstavnici građana. Članove Odbora imenuje Parlament Federacije BiH na prijedlog radnih tijela Predstavničkog doma i Doma naroda nadležnih za izbor i imenovanja. Rad Odbora ima za cilj osigurati objektivno i nepristrasno vođenje postupka u vezi sa izjavljenim žalbama na rad i ponašanje policijskih službenika, čime osigurava zaštitu ljudskih prava i sloboda. Nadalje, ovaj Odbor ima široke nadležnosti i u odnosu na kontrolu rada Jedinice za profesionalne standarde federalnog Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i provedbe mjera disciplinske komisije, a što je veliki značaj u nadzoru nad radom internih mehanizama kontrole.

U širem smislu, parlamentarni nadzor nad zakonitošću općeg funkcionisanja FMUP-a i FUP-a obezbi-jeđen je i kroz radna tijela oba doma Federalnog parlamenta koja su odgovorna za pitanja sigurnosti. To su Komisija za bezbjednost Predstavničkog doma i Komisija za bezbjednost Doma naroda. Ove komisije razmatraju pitanja sistema i politike u oblasti bezbjednosti u okviru prava i dužnosti doma pri kojem djeluju, i u vezi s tim, daju mišljenja i prijedloge tom domu; predlažu mjere za organizovanje, vođenje i razvoj bezbjednosti Federacije; razmatraju pitanja suzbijanja terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlašćene trgovine drogom i organizovanog kriminala; razmatraju pitanja o nabavljanju, držanju i nošenju oružja; razmatraju nacрте i prijedloge zakona i drugih opštih akata kojima se reguliše oblast bezbjednosti Federacije. Veliki značaj ovih komisija leži u tome što one mogu provoditi istrage i u tu svrhu zahtijevati svjedočenja, dokaze i dokumente.

## **Entitet Republika Srpska**

---

U širem smislu, nadzor nad radom policije u RS, realizuje se kroz Odbor za bezbjednost koji se nalazi u okviru Narodne skupštine RS. Odbor za bezbjednost između ostalog, razmatra pitanja iz domena rada organa i institucija sigurnosti, daje mišljenje, stavove i preporuke, te predlaže Narodnoj skupštini preduzimanje odgovarajućih mjera. Odbor za bezbjednost ima sedam članova koji se biraju iz reda narodnih poslanika u Narodnoj skupštini.



## Ostala tijela i mehanizmi

---

Kada je riječ o policiji, pored svih spomenutih tijela koja na neki način imaju u nadležnosti direktnu kontrolu ili indirektni nadzor nad radom tih institucija, bitno je napomenuti da postoje i nezavisna tijela koja su nadležna za imenovanje rukovodilaca policijskih agencija (direktora na državnom i entitet-skom nivou i komesara na nivou entiteta). Ova tijela su nadležna za nadzor nad radom rukovodilaca policijskih agencija i zakonitost njihovog rada te postoje na svakom nivou vlasti.

Pored toga, tijela za reviziju postoje u oba entita – Federaciji BiH i Republici Srpskoj. (Njihova nadležnost je objašnjena u podnaslovu *Državni nivo*).

## Preporuke

---

1. Tijela za vanjski nadzor policije, koja se nalaze u sklopu policijskih agencija/ministarstava, treba ju biti pravno i fizički odvojena i dislocirana iz tih institucija.
2. Osigurati da vanjski organi mogu obavljati nezavisne istrage u slučajevima sumnje na koruptivne aktivnosti policijskih službenika.

# POINTPULSE

WESTERN BALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST



[www.pointpulse.net](http://www.pointpulse.net)



[twitter.com/  
POINTPULSEnet](https://twitter.com/POINTPULSEnet)