

**MJESTO I ULOGA MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA
REPUBLIKE SRPSKE U REAGOVANJU NA MIGRANTSKU KRIZU**

Aleksandar Miladinović, ma

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske,
Policijska akademija Banja Luka
e-mail: aaleksandarbl@yahoo.com*

Bojan Vujanović, ma

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske,
Policijska akademija Banja Luka
e-mail: mr.vujanovic@gmail.com*

Apstrakt: Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske jedna je od policijskih agencija u BiH koja svakako ima određenu, i to značajnu ulogu, u reagovanju na aktuelnu migrantsku krizu, a pogotovo na sprečavanje i suzbijanje ilegalnih migracija. Usljed navedenog, u radu će se predstaviti normativni i institucionalni okvir te akcioni potencijal za reagovanje na migrantsku krizu. Bitno je imati u vidu policijski sistem u BiH te nadležnosti brojnih policijskih i drugih agencija, usljed čega će se posebno akcentirati policijski poslovi propisani Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske te nadležnost koju ima MUP na ovom planu shodno ustavno-pravnoj definisanosti javne bezbjednosti u BiH. Sa institucionalnog aspekta je bitno determinisati faktore koji mogu značajno onemogućiti ili otežati implementaciju normativnog okvira, te akcioni potencijal, kako bi se adekvatno i blagovremeno preduprijedili.

Ključne riječi: migrantske krize, ilegalne migracije, MUP RS, policijski poslovi...

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA REPUBLIKE SRPSKE KAO JEDNA OD POLICIJSKIH AGENCIJA U BIH

Policija Republike Srpske, odnosno, organi unutrašnjih poslova Republike Srpske nastali su u proljeće 1992. godine tako što je nakon otcijepljenja BiH iz SFR Jugoslavije dio tadašnjeg Ministarstva unutrašnjih poslova BiH nastavio sa radom na teritoriji današnje Republike Srpske, pod nazivom MUP Srpske Republike BiH (kasnije preimenovan u MUP Republike Srpske).

Naime, početkom ratnih sukoba u Bosni i Hercegovini dolazi do podjele pripadnika MUP-a na nacionalnoj osnovi, usljed čega se formiraju dvije policijske organizacije unutar BiH, odnosno dolazi do podjele unutar tada jedinstvenog republičkog MUP-a BiH. Jedna od tih jedinica je Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske koje postaje jedno od ministarstava novoformirane Vlade Republike Srpske (BiH).

MUP RS je u toku ratnih sukoba na teritoriji Republike Srpske vršio policijske poslove u skladu sa tadašnjim zakonima, te je i učestvovao u određenim borbenim operacijama u sadejstvu sa Vojskom Republike Srpske, kao dio oružanih snaga RS.

Dejtonski mirovni sporazum, kojim je okončan rat u BiH, sadržavao je i Ustav BiH, odnosno, jedan od aneksa sporazuma bio je i Ustav BiH, što je svakako presedan u ustavnopravnoj teoriji i tradiciji, imajući u vidu da ustav nije donesen od strane ustavotvornog organa, niti po ustavotvornoj proceduri, već je vrsta oktroisanog ustava.

U Ustavu BiH je navedeno da su sve vladine funkcije i ovlašćenja, koja nisu Ustavom izričito date institucijama BiH, u nadležnosti entiteta. Ustav taksativno nabroja nadležnosti institucija BiH, odnosno, Ustav BiH navodi izvorna ovlašćenja koja pripadaju BiH, navodeći da sva druga pitanja i nadležnost koja nisu navedena u Ustavu BiH, pripadaju entitetima (pretpostavka nadležnosti ustanovljena u korist entiteta).¹ Policijski poslovi nisu u nadležnosti BiH, već entiteta, s obzirom na to da nisu navedeni u Ustavu BiH kao izvorna nadležnost BiH, niti su se entiteti sporazumjeli o prenosu ove nadležnosti na nivo BiH. Naime, u Ustavu BiH je navedeno da će entiteti omogućiti bezbjedne i sigurne uslove za sva lica u njihovim nadležnostima tako što će imati organe za održavanje reda i mira koji će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima i poštovati međunarodno priznata ljudska prava i osnovne slobode. Na ovaj način su nadležnosti iz oblasti javne bezbjednosti i policijskih poslova delegirane entitetima.²

1 Karan, S., *Nadležnosti institucija BiH u oblasti odbrane – Politički i ustavnopravni aspekt*, Bezbjednost – Policija – Građani, MUP RS, Banja Luka, 2008. godine, broj 1, str. 103.

2 Ivetić, S., Miladinović, A., *Javna bezbjednost*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2016. godine, str. 62.

Međutim, u poslijeratnom periodu je postojala tendencija (od strane relevantnih međunarodnih faktora) da se dio nadležnosti iz oblasti javne bezbjednosti (policijskih poslova) prenese na nivo BiH, razvlašćujući tako nadležnost entiteta u tom domenu.

Dejtonskim mirovnim sporazumom je ukazano na neminovnost reorganizacije policije u BiH, pa samim tim i MUP-a RS, a potom je dato ovlašćenje međunarodnim policijskim snagama (IPTF) da sprovedu reformu policija u BiH (konkretno MUP-a RS, MUP-a Federacije BiH i kantonalnih MUP-ova, koje su u posleratnom periodu bile jedine policijske agencije tada na teritoriji BiH). Stoga je 1997. godine IPTF donio dokument pod nazivom „Principi reorganizacije policije u Republici Srpskoj“ na osnovu kojeg je i izvršena reorganizacija policije u Republici Srpskoj, a šta je trasiralo put potpisivanju Okvirnog sporazuma o restrukturisanju, reformi i demokratizaciji policije Republike Srpske 1998. godine.³

Okvirni sporazum, a prije njega Principi reorganizacije su trasirali pravce reorganizacije policije Republike Srpske. Prema ovim dokumentima, reorganizaciju je trebalo vršiti kroz promjenu i prilagođavanje propisa koji regulišu nadležnost policije. U skladu s tim, MUPRS je vršio konstantne izmjene propisa koji su regulisali organizaciju, nadležnost i djelokrug rada policije. Uporedo sa izmjenom regulative, sprovedene su i druge aktivnosti. U ovom periodu, došlo je do popunjavanja radnih mjesta u MUP-u RS pripadnicima drugih nacionalnosti, kao i sa pripadnicama ženskog pola, što je u skladu sa savremenim tendencijama u policijama svijeta. Istovremeno, konstantno je rađeno na smanjenju radnih mjesta u MUP-u RS, kako ovlašćenih službenih lica, tako i neovlašćenih službenih lica (radnika na određenim poslovima, državnih službenika, namještenika). Poseban akcenat je dat obuci policijskih službenika u skladu sa svjetskim tendencijama u ovoj oblasti.

Kada je u pitanju MUP RS, prva decenija trećeg milenijuma svakako je ostala upamćena po reformi policije u BiH, a samim tim i po reformi MUP-a RS. Sa organizacionog, institucionalnog i funkcionalnog, pa tako i sa suštinskog aspekta, ova decenija je svakako obilježena mnogobrojnim procesima i aktivnostima koji su se odvijali u cilju reforme policije u BiH, odnosno, u cilju restrukturisanja policijskih snaga u BiH. Razumljivo je da je MUP RS u ovim procesima imao značajnu ulogu, i kao akter tih procesa, ali i kao subjekat, pa i objekat procesa reforme policije. Stoga bi se moglo zaključiti da je jedna od glavnih, ako ne i glavna odrednica u istorijatu MUP-a RS u ovoj deceniji svakako reforma policije u BiH, gdje je MUP RS bio akter, subjekat i objekat te reforme.

3 Jovičić, D., *Uloga policije Republike Srpske u implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2005. godine.

Istorijski posmatrajući proces reforme policije, kao i aktivnosti koje su pratile navedeni proces, a pogotovo određena politička dešavanja, te rezultate koje su ti procesi ostvarili, reforma policije u BiH, pogotovo sa aspekta Republike Srpske, odnosno, MUP-a RS, može da se posmatra kroz nekoliko faza: samostalna i samoinicijativna reforma (reorganizacija) policija u BiH, akreditacija MUP-ova u BiH od strane misije UN-a u BiH, rad „Martensove komisije“, pregovori na Vlačiću, institucionalno pregovaranje, sporazum o reformi policije, osnivanje Direkcije za reformu policije, pregovori parlamentarnih stranaka, tzv. „Lajčakov prijedlog“ reforme policije u BiH, prijedlog i usvajanje tzv. „paketa policijskih zakona“ u Parlamentarnoj skupštini BiH i uspostavljanje policijskih agencija osnovanih „paketom policijskih zakona“ na nivou BiH.⁴

Reorganizacija policije MUP-a RS je bila dio šireg projekta reforme policije u BiH koji je obilježio mandat UN-a u BiH u posleratnom periodu, a pogotovo kraj mandata UN-a u BiH. Naime, kroz cijeli period trajanja mandata UN-a u BiH intenzivno se radilo na sprovođenju reorganizacije policijskih struktura u BiH, što je krunisano dodjelom akreditacije policijskim strukturama. Ovu akreditaciju MUP RS dobio je 2. 10. 2002. godine u Banjoj Luci, a u njoj je sadržano da je policija Republike Srpske reorganizovana te da svoje poslove vrši u skladu sa međunarodno priznatim standardima. U kontekstu navedenog, treba pomenuti da je u međuvremenu na državnom nivou već bila formirana Državna granična služba BiH, kao i Odjeljenje za saradnju sa Interpolom (iako je ovo izvorna nadležnost BiH, a ne prenesena), a da je u toku bilo formiranje i agencije koja će kasnije prerasti u Državnu agenciju za istrage i zaštitu (SIPA), odnosno, bile su formirane ili su bile u fazi formiranja najmanje tri policijske agencije na nivou BiH. Time se proces reorganizacije policije u BiH i za međunarodnu zajednicu i za domaću javnost smatrao završenim.

Međutim, relevantni međunarodni faktori su stavili do znanja da je to možda bio kraj (organizacione) reforme policije RS, ali ne i kraj reforme policije u BiH, bar ne onakav kakav su oni zamislili (s tom razlikom što je u ovom periodu misija UN-a u BiH okončala svoj mandat, a dio nadležnosti iz policijskih poslova je preuzela novouspostavljena Policijska misija Evropske unije – EUPM). Naime, 2003. godine angažovana je grupa međunarodnih stručnjaka radi sagledavanja stanja funkcionisanja policijskih struktura u BiH, koja je sačinila opsežan dokumenat (Funkcionalni pregled policijskih snaga u BiH) iz kojeg, uglavnom, proizlazi ocjena da su policijski organi u BiH predimenzionirani, skupi, razjedinjeni, neefikasni te da, kao rezultat toga,

4 Uopredi sa: Hadžović, D., Kržalić, A., Kovačević, A., *Pregled stanja u oblasti policije u BiH*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2013. godine.

stanje u oblastima iz nadležnosti policije nije na zadovoljavajućem nivou.⁵

Stoga su uslijedili dugotrajni i učestali pregovori, koji su se vodili kako između predstavnika relevantnih političkih stranaka u BiH, tako i između predstavnika relevantnih institucija izvršne i zakonodavne vlasti u BiH, naravno, uz učešće predstavnika međunarodnih subjekata koji djeluju u BiH. Nakon mnogobrojnih inicijativa, dogovora i sporazuma, epilog je da je 2008. godine Savjet ministara BiH utvrdio Prijedlog zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i Agenciji za podršku policijskoj strukturi kojim je inicirano osnivanje sedam novih institucija, kroz dva različita zakona. Predstavnički dom Parlamentarne skuštine BiH usvojio je 2008. godine prijedloge zakona o reformi policije (tzv. „paket zakona o reformi policije“, odnosno, „paket policijskih zakona“).⁶

Rezultat takvog normativnog okvira jeste trenutni institucionalni okvir djelovanja policijskih agencija u BiH koji se može posmatrati kroz četiri nivoa organizacije same BiH: lokalni, kantonalni, entitetski i državni. Policijski sistem na nivou BiH čine: Agencija za istrage i zaštitu BiH (SIPA), Granična policija BiH (GP BiH), Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Služba za poslove sa strancima, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH i Agencija za policijsku podršku BiH. Rad svih navedenih policijskih agencija na nivou BiH koordinira Ministarstvo bezbjednosti BiH. Na entitetskom nivou, policijski sistem čine entitetska ministarstva unutrašnjih poslova, i to Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske (MUP RS u Republici Srpskoj) i Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije BiH (Federalni MUP u Federaciji BiH). Pored navedenog, svaki kanton u Federaciji BiH ima vlastite policijske agencije (MUP-ove) te tako na području Federacije djeluje, pored Federalnog MUP-a, i deset policijskih agencija čija je nadležnost samo na teritoriji kantona na kojem djeluju. Na lokalnom nivou, na teritoriji Brčko distrikta djeluje Policija Brčko distrikta koja čini samostalnu policijsku agenciju koja vrši policijske poslove na teritoriji ove opštine (distrikta).

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske je svakako najveća policijska agencija u BiH, sa preko 7 000 sistematizovanih radnih mjesta od kojih je preko četiri petine radnih mjesta sa statusom policijskog službenika.⁷

5 Ivetić, S., Miladinović, A., *Policijski sistem BiH – od Dejtona do danas*, Zbornik radova „Dvadeset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma“, Univerzitet u Istočnom Sarajevu, 2017. godine, str. 396 – 418.

6 *Op. cit.*

7 Neposredno nakon okončanja rata, broj policajaca u tada 12 MUP-ova (dva entitetska i deset kantonalnih) bio je oko 44 000, ali ih je veoma brzo demobilisano oko 26 000, tako da ih je ostalo oko 18 000. U Planu reorganizacije policije u BiH predviđeno je da će u Federaciji BiH biti 11 500, a u Republici Srpskoj oko 7 000 zaposlenih u policiji (ne samo policijskih službenika) te nije bilo riječi o drugim policijskim strukturama čije je formiranje kasnije uslijedilo.

Zaključno sa 2017. godinom, ukupan broj zaposlenih u kantonalnim MUP-ovima u Federaciji BiH

Nadležna je za vršenje policijskih poslova na teritoriji Republike Srpske, na teritoriji koja zauzima nešto manje od 49% teritorije BiH, odnosno, oko 25 053 km². Na toj teritoriji živi 1 170 343 stanovnika, što iznosi oko 34% ukupnog stanovništva u BiH. Ukupna dužina granica Republike Srpske iznosi oko 1 090 kilometara (ne računajući međuentitetsku liniju prema Federaciji BiH i prema Brčko distriktu BiH koja iznosi 1 080 km), od čega je 225 kilometara duga granica sa Crnom Gorom te je 302 km dužina granice između Republike Srpske i Srbije, dok se preostali dio odnosi na granicu između Republike Srpske i Hrvatske. Iz navedenog proističe da granice Republike Srpske prema ostalim državama iznose preko dvije trećine od ukupne dužine granica BiH.

Organizacija MUP-a RS propisana je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u MUP-u RS, kojim se utvrđuju: organizacione jedinice, njihov naziv i djelokrug, način rukovođenja, naziv i raspored poslova i zadataka u organizacionim jedinicama, ukupan broj zaposlenih, radna mjesta, njihov naziv i djelokrug, kao i uslovi za poslove i zadatke koje obavljaju policijski službenici, državni službenici i namještenici, radna mjesta na koja se mogu zapošljavati pripravnici, ovlaštenja zaposlenih u vršenju poslova, način planiranja i programiranja, kao i organizacija rada u Ministarstvu.

Pravilnikom su utvrđene osnovne i unutrašnje organizacione jedinice.

Osnovne organizacione jedinice u sjedištu Ministarstva su: Kabinet ministra, Služba ministra, Policijski odbor, Direktor policije, Služba za zaštitu integriteta i zakonitosti u radu, uprave, Specijalna antiteroristička jedinica i Centar za obuku, a osnovne organizacione jedinice van sjedišta su policijske uprave sa sjedištem u Banjoj Luci, Doboju, Bijeljini, Istočnom Sarajevu, Trebinju, Prijedoru, Zvorniku, Gradišci, Mrkonjić Gradu i Foči. Uprava je ukupno deset: Uprava policije, Uprava kriminalističke policije, Uprava za organizovani i teški kriminalitet, Uprava za borbu protiv terorizma i ekstremizma, Uprava za obezbjeđenje ličnosti i objekta, Uprava za policijsku podršku, Uprava za informaciono-komunikacione tehnologije, Uprava za pravne i kadrovske poslove, Uprava za materijalno-finansijske i imovinske poslove i Uprava za policijsku obuku.

U okviru MUP-a RS nalazi se i Republička uprava civilne zaštite, koja vlastitu organizaciju utvrđuje posebnim Pravilnikom.

iznosio je 9 467, u MUP-u FBiH 849, u Sudskoj policiji Republike Srpske 219, u Sudskoj policiji Federacije BiH 504, u SIPA-i 686, u Graničnoj policiji BiH 2 099, u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH 817, u Agenciji za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH 43, u Agenciji za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH 26, u Agenciji za policijsku podršku BiH 35, u Službi za poslove sa strancima 230, u Policiji Brčko distrikta BiH 289 i u Sudskoj policiji Brčko distrikta BiH 22. Usljed navedenog, proizlazi da broj zaposlenih u policijskim agencijama u BiH uveliko prevazilazi broj od prvobitno predviđenih 18 500 policijskih službenika u BiH. Podaci navedeni prema: *Specijalni izvještaj o nacionalnoj i polnoj strukturi zaposlenih u policijsko-sigurnosnim agencijama u BiH*, Institucija ombudsmena za ljudska prava u BiH, 2018. godine.

NADLEŽNOST MUP-A RS, SA OSVRTOM NA REAGOVANJE NA MIGRANTSKU KRIZU

Djelokrug nadležnosti policije je u BiH regulisan nizom zakonskih i podzakonskih propisa kojima se reguliše nadležnost konkretnih policijskih organizacija u BiH. Za teritoriju Republike Srpske, glavni zakon kojim se uređuje (određuje) nadležnost i djelokrug policije jeste Zakon o republičkoj upravi i Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske. Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske uređuje se nadležnost, djelokrug i osnovi organizacije i rukovođenja u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske, policijski i drugi unutrašnji poslovi iz nadležnosti Ministarstva, policijska ovlašćenja, kao i osnovni principi primjene ovlašćenja, prava i dužnosti iz radnih odnosa, činovi i unapređenja policijskih službenika, obuka i stručno disciplinska odgovornost i odgovornost za štetu direktora i zamjenika direktora, policijska i stručna obuka zaposlenih u Ministarstvu, kontrola i javnost rada Ministarstva te druga srodna pitanja.

Kada je u pitanju djelokrug rada Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, kao jedinstvene policijske organizacije zadužene za poslove javne bezbjednosti na teritoriji Republike Srpske, članom 5. Zakona određeno je da se policijskim poslovima obezbjeđuju:

1. zaštita ustavnog poretka od nasilnog ugrožavanja i promjena te bezbjednost Republike Srpske u skladu sa zakonom,
2. zaštita života i lična bezbjednost,
3. ljudska prava i slobode,
4. zaštita svih oblika svojine,
5. sprečavanje vršenja krivičnih djela i prekršaja,
6. otkrivanje krivičnih djela i prekršaja,
7. pronalaženje, lišavanje slobode i predaja izvršilaca krivičnih djela i prekršaja nadležnim organima,
8. održavanje javnog reda i mira,
9. zaštita ličnosti i objekata koji se posebno obezbjeđuju,
10. identifikacija lica, predmeta i tragova kriminalističko-tehničkim metodama,
11. bezbjednost i kontrola saobraćaja na putevima i bezbjednost u drugim oblastima saobraćaja,
12. pružanje pomoći radi otklanjanja posljedica kojima se ugrožava bezbjednost lica ili imovina u većem obimu,
13. pružanje pomoći drugim organima,
14. pravo na javno okupljanje građana u skladu sa zakonom,
15. kontrola prometa eksplozivnih materija i zapaljivih tečnosti i

gasova,

16. zaštita od požara,
17. kontrola prevoza opasnih materija i
18. kontrola kretanja naoružanja i vojne opreme.

Pored navedenih policijskih poslova (u okviru kojih posmatramo operativno-stručne policijske poslove i u užem i u širem smislu), u zakonu se navode i ostali unutrašnji poslovi. U članu 6. Zakona navodi se da su ostali unutrašnji poslovi:

1. upravno-pravni, koji se odnose na poslove vezane za:
 - jedinstveni matični broj,
 - prebivalište i boravište,
 - putne isprave,
 - lične karte,
 - vozačke dozvole,
 - registraciju motornih i priključnih vozila i
 - kontrolu nabavljanja, držanja i nošenja oružja i municije,
2. analitički i informatički poslovi i poslovi komunikacije,
3. materijalno-finansijski i imovinski poslovi,
4. poslovi policijske obuke, stručnog osposobljavanja i usavršavanja,
5. poslovi koji se odnose na agencije za obezbjeđenje lica i imovine i na privatnu detektivsku djelatnost,
6. civilna zaštita (zaštita i spasavanje ljudi, materijalnih dobara i okoline od prirodnih i drugih nesreća, vanrednih situacija i katastrofa) i
7. izrada zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti unutrašnjih poslova.

Analizom navedenih policijskih i drugih unutrašnjih poslova, vidljivo je da MUP RS nije nadležan za kontrolu i nadzor državne granice.⁸

⁸ Kontrola državne granice je regulisana Zakonom o graničnoj kontroli, a s obzirom na to da je granična kontrola u nadležnosti Granične policije BiH, čiji je rad regulisan posebnim zakonom o ovom policijskoj strukturi na nivou BiH, razumljivo je i da se odredbe ovog zakona odnose na kontrolu državne granice.

Prema Zakonu o graničnoj kontroli, granična kontrola je djelatnost koja se provodi na granici i koja se preduzima u slučaju namjeravanog prelaska ili neposredno nakon obavljenog prelaska državne granice, a koja se sastoji od graničnih provjera i nadzora granice. Graničnu kontrolu realizuju pripadnici Granične policije, pri čemu saraduju i sa drugim pripadnicima državnih organa BiH.

Granična policija je upravna organizacija u okviru Ministarstva bezbjednosti BiH, s operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH i drugih poslova propisanih zakonom. Djeluje isključivo na profesionalnim osnovama i ne zastupajući, ne štiteći niti podrivajući interese bilo koje političke partije, registrovane organizacije ili udruženja, ili bilo kojeg konstitutivnog ili drugog naroda u BiH.

Međutim, to ne znači da MUP RS nema nikakvu (indirektnu) nadležnost koja se odnosi na zaštitu i nadzor granice i graničnog pojasa. Naime, u slučaju da ozbiljna opasnost po opštu bezbjednost ili javni red utvrđena od strane relevantnih organa uzrokuje ozbiljne poteškoće za Graničnu policiju, Granična policija može zahtijevati podršku od odgovarajućih policijskih organa u entitetima. Imajući u vidu da migrantska kriza svakako predstavlja ozbiljnu opasnost za bezbjednost i javni red te da uzrokuje ozbiljne poteškoće

Poslovi iz nadležnosti Granične policije su:

1. Sprovođenje odredaba Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice kako je propisano tim zakonom;
2. Sprovođenje odredaba Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu kako je propisano tim zakonom;
3. Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje djela koja su propisana krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini:
 - kada su ta krivična djela usmjerena protiv bezbjednosti državne granice ili protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti granične policije; ili
 - kada se ta krivična djela moraju goniti u skladu sa odredbama o zloupotrebi javnih isprava koje služe kao dokaz identiteta, o putnoj ispravi i obavezi posjedovanja vize te odredbama o kretanju i boravku stranaca i azilu ukoliko je počinjeno prilikom prelaska granice ili su direktno vezana za prelazak državne granice;
 - kada ta krivična djela obuhvataju prevoz preko državne granice robe čiji promet nije dopušten, robe bez službenog odobrenja ili u slučaju kršenja važeće zabrane, ukoliko je graničnoj policiji dodijeljena dužnost nadzora takvog odobrenja i zabrana na osnovu drugog propisa ili administrativnog sporazuma sa organima odgovornim za takvo gonjenje.
4. Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje drugih krivičnih djela na zahtjev nadležnog organa;
5. Sprečavanje, otkrivanje i istraživanje:
 - prekršaja koji su propisani Zakonom o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu te drugim zakonima; ili
 - drugih prekršaja na zahtjev nadležnog organa;
6. Pružanje policijske podrške organizacionim jedinicama u sklopu Ministarstva bezbjednosti u sprovođenju Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i drugih važećih propisa iz ove oblasti.
7. Preduzima mjere zaštite vazdušnog civilnog saobraćaja i bezbjednosti prostoriya međunarodnih aerodroma u BiH;
8. Obezbeđuje svoje organizacione jedinice od opasnosti;
9. Daje stručno mišljenje pravosudnim organima ili drugim institucijama na njihov zahtjev, a u vezi sa vjerodostojnošću dokumenata koji su korišteni ili su se namjeravali koristiti za prelazak državne granice. Takvi dokumenti uključuju putne dokumente, dokumente za ličnu identifikaciju i bilo koje druge dokumente koji su u vezi sa kretanjem lica, vozila ili robe preko državne granice.

Granična policija je zadužena za zaštitu granica BiH, pri čemu obavlja sljedeće poslove:

1. nadzor granica,
2. kontrolu saobraćaja na graničnim prelazima u pojasu do deset kilometara od međunarodne granice BiH, osim u onim slučajevima gdje je razdaljina do entitetske linije razgraničenja manja od 10 km, u kom slučaju nadležnost Granične policije obuhvata polovinu razdaljine od međunarodne granice do entitetske linije razgraničenja. Ovaj zadatak uključuje:
 - pregledanje dokumenata na graničnim prelazima i odobravanje prelaska granice,
 - zaustavljanje odnosno sprečavanje nedozvoljenog ulaska u BiH ,
 - traganje za licima u graničnom pojasu.

Na međunarodnim aerodromima granična policija štiti i osigurava međunarodne granice Bosne i Hercegovine i civilni vazdušni promet. Ova zaštita koju pruža Granična policija ograničena je na objekte aerodroma.

u radu Granične policije, upravo se u navedenom nalazi normativno i akciono ishodište za angažman MUP-a RS u određenim poslovima koji se odnose na zaštitu i nadzor granice i graničnog pojasa. Naravno, razumljivo je da se od strane relevantnih organa određuje obim, način i period ovog angažmana te odnosi između različitih agencija. Posebno je bitno definisati odnose koordinacije i subordinacije i međusobne odnose policijskih službenika koji dolaze iz različitih policijskih agencija, s obzirom na to da interne procedure rada, kao i ustaljena kriminalistička i druga praksa svako nisu identični.

Međutim, pored ove indirektno, delegirane i oročene aktivnosti koju MUP RS može da ima u reagovanju na migrantsku krizu, shodno normativnom okviru i navedenim policijskim poslovima, razumljivo je da MUP RS ima i direktnu nadležnost u reagovanju na migrantsku krizu u jednom segmentu. Naime, to se odnosi na poslove suzbijanja kriminaliteta i prekršaja, odnosno, na krivičnu (i prekršajnu) funkciju policije posmatranu kroz policijske poslove navedene u tačkama 1 – 10. U tom kontekstu, krivična funkcija policije može da se posmatra kroz tri segmenta:

1. sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela organizovanog kriminaliteta koji se odnosi na trgovinu ljudima,
2. sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela koje počine migranti na teritoriji Republike Srpske,
3. zaštita života i lične bezbjednosti, te svih oblika svojine, te sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela koje migranti počine prema drugim migrantima (međusobno) na teritoriji Republike Srpske.

Migrantsku krizu su među prvima prepoznali kriminalci kao pogodnu „lokaciju“ gdje će „preseliti“ vlastite kriminalne aktivnosti, prevashodno iz domena organizovanog kriminaliteta. Naime, imajući u vidu da je trgovina ljudima, a pogotovo migrantima, jedna od klasičnih aktivnosti organizovanog kriminaliteta, razumljivo je očekivati da će i domaće te regionalne, pa i transnacionalne kriminalne strukture, u aktuelnoj migrantskoj krizi prepoznati mogućnost za pribavljanje profita kao jedne od karakteristika organizovanog kriminaliteta. Ukoliko se tome doda i masovnost migranata te transnacionalnost migrantske rute, svakako da se navedeno može prepoznati kao kriminalna prijetnja koju transnacionalne organizovane grupacije postavljaju pred policiju. Usljed toga bi upravo policija trebalo da blagovremeno prepozna i identifikuje „uska grla“ koja omogućavaju trgovinu migrantima preko teritorije Republike Srpske kako bi efikasno, preventivno i proaktivno, a potom i represivno djelovala na onemogućavanje, sprečavanje i suzbijanje ove djelatnosti organizovanog kriminaliteta. Svakako da u toj aktivnosti primarnu ulogu u Republici Srpskoj, zajedno sa SIPA-om, ima i MUP RS.

Iako se može pretpostaviti da je uzrok migracije većine migranata socijalne i ekonomske prirode, kao i ratom zahvaćeno područje iz kojih

migriraju, ne treba prenebregnuti ni činjenicu da se svakako među migrantima kreće i određeni broj lica koja imaju kriminalne motive. Naime, svjesni činjenice da su „stopljeni sa masom“ migranti neuočljivi, teško ih je identifikovati, njihove namjere i prethodna kriminalna aktivnost nije poznata te da im rute destinacije i krajnje odredište svakako omogućavaju nastavak (početak) kriminalne karijere, nemali broj kriminalaca sa područja migracija će svakako u migracijama prepoznati šansu za podizanje kriminalne aktivnosti „na viši nivo“. Usljed toga, policija mora da razvije strategiju identifikovanja potencijalnih osumnjičenih za krivična djela izvršena na vlastitoj teritoriji te strategiju i taktike prikupljanja relevantnih informacija i dokaza. Ovo je posebno bitno imajući u vidu da pokretljivost migranata svakako ne ide na ruku policiji, iz činjenice da u svega nekoliko dana migranti mogu da uđu na teritoriju države, izvrše krivično djelo, a nakon nekoliko dana i da izađu iz države, krećući se zajedno sa migrantskom grupom. Stoga je hitnost u postupanju i blagovremeno reagovanje te prikupljanje relevantnih identifikacionih dokaza svakako uslov bez kojeg se ne može pretpostaviti adekvatna kriminalistička aktivnost u reagovanju na ova krivična djela. Naravno, u ovim slučajevima se ne smije dozvoliti da policija neopravdano sumnjiči sve migrante ili migrantsku grupu kojoj pripada i osumnjičeni, jer je razumljivo da je takvo postupanje diskriminišuće i stigmatizujuće, pa i protivzakonito te da krši ljudska prava i slobode. Nerijetko će takvo (potencijalno) ponašanje policije biti i kontraproduktivno, pogotovo dugoročno, usljed čega je razumljivo da se takvo ponašanje ne smije tolerisati. U ovom kontekstu treba ukazati i na činjenicu da migranti mogu da izvrše određena krivična djela na teritoriji Republike Srpske, a da se ne radi o kriminalcima, odnosno, o licima kojima je cilj migracije upravo kriminalne prirode i koji su se u zemlji porijekla bavili kriminalnim aktivnostima. Naime, može se desiti da migranti, usljed nedostatka finansijskih sredstava ili osnovnih sredstava za život, iz egzistencijalnih razloga počine krivično djelo. Isto tako, moguće je da počine krivično djelo nesvjesni određene zabranjenosti ponašanja u ambijentu koji kulturološki, društveno, normativno, religijski i na druge načine odudara od njihovog primarnog.

Različitost ambijenta u zemlji tranzita od primarnog migrantskog te multikulturalna, multireligiozna, multistaležna heterogenost migrantske populacije u okviru migrantske grupacije svakako da može da uzrokuje i izvršenje krivičnog djela od strane samih migranata prema migrantima. Ukoliko se tome dodaju i smanjen prag tolerancije i povećana frustracija uzrokovana dugotrajnom migracijom i neizvjesnošću te potencijalna ratna trauma iz zemlje porijekla, razumljivo je da ovaj niz etioloških faktora može da kulminira upravo na lokacijama na kojima borave migranti i prema drugim migrantima. Ta kulminacija može da se ogleda kroz nasilničko ponašanje,

narušavanje javnog reda i mira u većem obimu, povećani stepen agresije i sličnog ponašanja prema drugim migrantima, kroz razne oblike imovinskih delikata, a činjenici je da se u praksi pojavljuju i ubistva, silovanja i slični nasilnički i seksualni delikti u okviru migrantske populacije. Imajući u vidu teritorijalnu nadležnost, razumljivo je da policija mora da se fokusira i na rasvjetljavanje i dokazivanje i ovih krivičnih djela čime se pred kriminalističku istragu postavljaju mnogobrojni izazovi od jezičke i kulturološke prirode preko potrebe hitnog reagovanja do dokaznih problema (u smislu identifikacije osumnjičenog, prepoznavanja, potencijalne nesaradnje svjedoka...).

Pored navedenih nadležnosti koje se stavljaju pred MUP RS u pogledu migrantske krize, svakako da policija može da ima i klasične uloge prema ili u odnosu na migrante. Naime, imajući u vidu da su tranzitne rute migranata i preko teritorije Republike Srpske, policija je dužna da obezbijedi javni red i mir, pogotovo na lokacijama gdje boravi veći broj migranata. Ukoliko se ima u vidu da taj relativno duži (tranzitni i azilantski) boravak može izazvati i negodovanje stanovništva, svakako je vidljiva neophodnost i relevantnost potencijalnog angažmana. Nadalje, migranti mogu da se nađu i u ulozi svjedoka određenih krivičnih djela, iz čega je jasno da imaju sva prava, ali i obaveze koje imaju svjedoci shodno domaćim pozitivnopravnim propisima, a neka od tih prava i obaveza su i pravo na prevodioca, obaveza odazivanja pozivu, odnosno, obaveza svjedočenja...

POLICIJSKA OVLAŠĆENJA PREMA MIGRANTIMA – PRETPOSTAVKA

Najveći broj zakonskih ovlašćenja policije proizlazi iz odredaba Zakona o policiji i unutrašnjim poslovima, Zakona o krivičnom postupku i Zakona o prekršajima. Većina policijskih ovlašćenja je propisana Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima i za ta ovlašćenja bi se moglo reći da predstavljaju izvorna i klasična policijska ovlašćenja koja su, u manjoj ili većoj mjeri, svojstvena svim ili većini policijskih organizacija u okruženju, pa i u svijetu.

Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima, između ostalog, regulišu se policijska ovlašćenja, osnovni principi u primjeni policijskih ovlašćenja, vrste policijskih ovlašćenja, dužnost i prava prilikom primjene, kao i disciplinska i materijalna odgovornost policijskih službenika. Konkretna policijska ovlašćenja predviđena ovim Zakonom su sljedeća: davanje upozorenja i izdavanje naređenja, legitimisanje, provjera i utvrđivanje identiteta lica i identifikacija predmeta, prikupljanje obavještenja, pozivanje lica i obavljanje razgovora, privođenje, dovođenje i sprovođenje lica, potraga za licima i predmetima, privremeno ograničenje slobode kretanja, pregled

lica, predmeta i prevoznih sredstva, protivdiverzioni pregled, privremeno oduzimanje predmeta, privremeno korišćenje tuđeg prevoznog sredstva ili sredstva komunikacije, nadzor i snimanje na javnim mjestima, upotreba sredstava sile, zaprimanje prijave, psihofiziološko ispitivanje i javno raspisivanje nagrade za dobijanje određenih obavještenja.

Određena ovlašćenja su propisana i drugim zakonima, a relativno su česta u aktivnostima policije, usljed čega i Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima predviđa da su policijski službenici ovlašteni da primjenjuju policijska ovlašćenja propisana ovim zakonom, ali i druga ovlašćenja kada postupaju kao ovlaštena službena lica u skladu sa zakonima o krivičnom postupku Republike Srpske i Bosne i Hercegovine i drugim zakonima iz nadležnosti MUP-a RS.

Razumljivo je da će se određena policijska ovlašćenja propisana ovim zakonima, posmatrana kao operativno-taktičke radnje i mjere i istražne radnje biti primijenjene prilikom realizacije policijskih poslova koji se odnose na sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela i izvršioca. Takođe, dio tih radnji, koje normativno spadaju u policijska ovlašćenja, takođe će se primijeniti prilikom sprečavanja i otkrivanja krivičnih djela i izvršioca. Naravno, uslov za primjenu ovih radnji, mjera i aktivnosti policije jeste da policija preduzima aktivnosti na otkrivanju i sprečavanju krivičnih djela i prekršaja, odnosno, da postoji indicija da je izvršeno krivično djelo čije je otkrivanje i rasvjetljavanje u toku.

Međutim, mimo ovih radnji, mjera i aktivnosti, policijski službenici mogu da, prilikom realizacije redovnih policijskih aktivnosti, prema migrantima preduzimaju određena policijska ovlašćenja, shodno normativnom okviru, čak i u onim slučajevima kada ne postoji indicija u pogledu postojanja krivičnog djela i njihovog izvršioca. Iako je činjenica da se sva policijska ovlašćenja mogu primijeniti i prema migrantima, smatramo da se u prvom redu može raditi o sljedećim policijskim ovlašćenjima, pogotovo imajući u vidu djelokrug rada policije opšte nadležnosti:

- legitimisanje, provjera i utvrđivanje identiteta lica,
- prikupljanje obavještenja,
- obavljanje razgovora,
- privođenje lica,
- privremeno ograničenje slobode kretanja,
- pregled lica i predmeta,
- privremeno oduzimanje predmeta...

Osnov za legitimisanje lica jeste preduzimanje određene radnje prema licu, kao i prilikom obavljanja prethodno navedenih policijskih poslova i zadataka. Takođe, faktički osnov za legitimisanje jeste i kada su lica na određenom području nepoznata ili sumnjiva. Iz navedenog je jasno da se migranti često legitimišu s obzirom na to da su nepoznata lica te da se prema

njima nerijetko preduzimaju i druge radnje i mjere te legitimisanje predstavlja uvertiru tim drugim radnjama. Te druge radnje ne moraju da se posmatraju isključivo kao policijske, a pogotovo ne kao represivne, već mogu da budu i radnje koje migranti zahtijevaju od policije, odnosno, preduzimaju u svoju korist (traženje savjeta za azil ili azilantski centar, prijava da su migranti na određenom području...). Faktički problem koji policija u ovim situacijama ima svakako je jezička barijera. Na ovaj problem se nadovezuje i problem utvrđivanja identiteta, pogotovo ukoliko lice nema isprave na osnovu kojih se pouzdano može utvrditi njegov identitet.

Upravo nepostojanje isprava ili sumnja u date isprave (te samim tim i u identitet lica) jeste osnov i za privođenje migranata. Naime, u svim onim slučajevima gdje se sumnja u identitet migranata ili se ne može utvrditi njegov identitet, a to je neophodno radi realizacije određenih policijskih poslova i zadataka, neophodno je migranta privesti. Naravno, privođenje može da traje najduže onoliko koliko je zakon propisao, što je svakako nerijetko relativno kratko da bi se njegov identitet provjerio, a pogotovo utvrdio, međutim, u svim tim situacijama (gdje se sumnja u identitet migranata), bitno je da se lice obradi kriminalističko-tehničkim i drugim metodama relevantnim za potencijalnu kriminalističku aktivnost prema tom licu. Upravo je utvrđivanje identiteta jedna od relevantnih osnova za potencijalnu kriminalističku aktivnost prema licu u čiji se identitet sumnja ili se on ne može utvrditi.

Prikupljanje obavještenja i obavljanje razgovora su takođe relevantna policijska ovlašćenja koja se mogu primijeniti prema migrantima u obavljanju svakodnevnih policijskih poslova i zadataka, međutim, i ovdje je evidentno da je jezička barijera prva, ali ne i jedina koja se može pojaviti prilikom pokušaja realizacije ovog ovlašćenja.

Privremeno ograničenje slobode kretanja je svakako policijsko ovlašćenje koje može naći svoju primjenu u postupanju prema migrantima. Ono se može posmatrati kroz dva segmenta. Kao ograničenje slobode kretanja, odnosno, prolaska kroz određeno područje, lokaciju, prostor ili objekat ili kao privremeno ograničenje slobode kretanja (odlaska) sa određenog prostora ili objekta. Naravno, pod ovim se ne podrazumijeva smještanje migranata u svojevrstne kampove, odnosno, prihvatne centre za migrante i azilante, već privremeno onemogućavanje napuštanja određenog objekta. Osnov za navedeno je, pored indicija u pogledu krivičnog djela i izvršioca, i u slučaju ugrožavanja bezbjednosti lica i imovine. Naravno, ovo privremeno onemogućavanje slobode kretanja može trajati samo dok takvo ugrožavanje traje.

S obzirom na to da migranti uglavnom posjeduju određene stvari sa sobom (torbe, prtljag, dodatnu odjeću, savremena komunikaciona sredstva...), svakako da se u određenim situacijama može javiti potreba za pregledom

migranata, kao i za pregledom stvari koje nose sa sobom, a sljedstveno tome, i mogućnost potrebe privremenog oduzimanja određenih predmeta. S obzirom na to da je policijski službenik ovlašćen da izvrši pregled lica, mimo sumnje u pogledu indicija da to lice kod sebe posjeduje predmete koji se mogu koristiti u krivičnom ili prekršajnom postupku, i iz drugih bezbjednosnih razloga, razumljiv je osnov i faktički razlog tome. Prilikom pregleda lica, u ovim situacijama treba znati da migrantima može biti nepoznata činjenica da je korišćenje određenih predmeta zabranjeno kod nas ili njihovo korišćenje podliježe određenim ograničenjima, usljed čega treba da se obrati posebna pažnja i na to. Takođe, razumljivo je da se među migrantima mogu pronaći i korisnici opojnih droga koji sa sobom nose opojne droge, ali takođe i lica koja nastoje krijumčariti određenu robu u zemlju destinacije ili i u zemlje tranzita, usljed čega i na to treba da se obrati pažnja.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kada je u pitanju odnos policije prema migrantima i postupanje shodno aktuelnoj migrantskoj krizi, policija mora da ima senzibilisan i odlučan pristup baziran na dva, naizgled suprotstavljena zadatka – održavanje bezbjednosti u društvu i humanitarno-socijalni i uslužni zadatak. Razumljivo je da je primarna uloga policije održavanje bezbjednosti i omogućavanje te afirmisanje uživanja ljudskih prava i sloboda svim građanima, iz čega proističu i drugi zadaci policije posmatrani kroz policijske poslove. Isto tako, funkcija policije u jednom društvu se posmatra i kroz socijalnu komponentu, socijalnu funkciju policije koja sve više uzima u obzir primarne potrebe pojedinca i sa fokusom ka pojedincu kao članu određene zajednice. U kontekstu migrantske krize, to znači da policija, shodno socijalnoj funkciji policije koja bi trebalo da bude univerzalna, ima potrebu i da pomogne migrantima, da im omogući uživanje njihovih prava i sloboda koje imaju shodno međunarodnim i domaćim pravnim izvorima, dok se afirmativan, podržavajući, senzibilisan, nediskriminatorski odnos podrazumijeva.

Kako ova dva principa ne bi došla u koliziju, bitno je da se policija pridržava normativnog okvira koji propisuje njena ovlašćenja i iz čega crpi osnov vlastitog djelovanja te da shodno „glasovima“ iz zajednice adekvatno, blagovremeno i zakonito djeluje na predupređivanju, saniranju, ali i sankcionisanju potencijalnog i ispoljenog nasilja i drugih negativnosti koje mogu da imaju dalekosežnije posledice i po lokalnu zajednicu, ali i šire regionalne te međunarodne refleksije.

Takođe, bitno je da policija migrante percipira kao žrtve (ne u krivičnopravnom, već u humanitarnom smislu) te da se prema njima tako i ponaša, uvažavajući sva viktimološka pravila u radu sa žrtvama. Tom

prilikom, posebnu pažnju mora da posveti i viktimiziranosti i viktimogenoj predisponiranosti migranata, na šta se u strateškom i taktičkom radu sa migrantima mora obratiti pažnja, pogotovo kada je u pitanju suzbijanje trgovine migrantima kao djelatnosti organizovanog kriminalita.

Literatura:

1. Ivetić, S., Miladinović, A., *Javna bezbjednost*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2016. godine,
2. Ivetić, S., Miladinović, A., *Policijski sistem BiH – od Dejtona do danas*, Zbornik radova „Dvadeset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma“, Univerzitet u Istočnom Sarajevu, 2017. godine,
3. Jovičić, D., *Uloga policije Republike Srpske u implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2005. godine,
4. Karan, S., *Nadležnosti institucija BiH u oblasti odbrane – politički i ustavnopravni aspekt*, Bezbjednost – Policija – Građani, MUP RS, Banja Luka, 2008. godine, broj 1,
5. Hadžović, D., Kržalić, A., Kovačević, A., *Pregled stanja u oblasti policije u BiH*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2013. Godine,
6. *Specijalni izvještaj o nacionalnoj i polnoj strukturi zaposlenih u policijsko-sigurnosnim agencijama u BiH*, Institucija ombudsmena za ljudska prava u BiH, 2018. godine.

**PLACE AND THE ROLE OF THE MINISTRY OF INTERNAL
AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF SRPSKA IN A RESPONSE TO
THE MIGRANT CRISIS**

Aleksandar Miladinovic, MA

Ministry of Interior of the Republic of Srpska, Police academy

Banja Luka

e-mail: aaleksandarbl@yahoo.com

Bojan Vujanovic, MA

Ministry of Interior of the Republic of Srpska, Police academy

Banja Luka

e-mail: mr.vujanovic@gmail.com

Abstract: The Ministry of Internal Affairs of the Republika Srpska is one of the police agencies in BiH which certainly has a certain, important role in responding to the aquatic migrant crisis, and especially on the prevention and suppression of illegal migrations. Due to this, the paper will present the normative and institutional framework, as well as the action potential for responding to the migrant crisis. It is important to bear in mind the police system in BiH, as well as the competencies of numerous police and other agencies, which will particularly emphasize the police operations prescribed by the Law on Police and Internal Affairs of the Republika Srpska, as well as the competence of the Ministry of Interior in this plan in accordance with the constitutional and legal definition of the public security in BiH. From the institutional aspect, it is important to determine factors that can significantly impede or hamper the implementation of the normative framework, and the action potential, in order to adequately and timely pre-empt it.

Key words: migrant crisis, illegal migration, MUP RS, police affairs

