

ORGANIZACIONI I FUNKCIONALNI ASPEKTI POLICIJSKOG SISTEMA

Sažetak: Polazne osnove cilja ovog rada odnosno predstavljanja strukturalne i funkcionalne dimenzije policijskog sistema s posebnim osvrtom na policijski sistem u Bosni i Hercegovini, nedvojbeno su pokušaj ukazivanja na mogućnost značajnijeg predstavljanja modela policijske organizacije u kojem će upravljanje znanjem doprinijeti sadržajnijem pristupu struktuiranja policijske organizacije i unaprijeđenju organizacionih komponenti. U savremenim policijskim organizacijama zastupljeni su klasični modeli upravljanja i rukovođenja sa tendencijom razvoja vertikalnog sistema što se može smatrati potpuno opravdanim jer se time unapređuje i obezbjeđuje unutrašnja forma, funkcionalnost i efikasnost u izvršavanju zadataka. Referentna razmatranja eksplicitno pokazuju da je policijski sistem u Bosni i Hercegovini pravno i organizaciono struktuiran u okviru sigurnosne zajednice sa jasno definisanom pozicijom u odnosu na ustavno uređenje i teritorijalnu nadležnost. Sinteza decentralizovanog i centralizovanog sistema sa elementima koordinacije osigurava funkcionalno i efektivno djelovanje na svim nivoima operativnog djelovanja policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini sa resursima i kapacitetom koji je sposoban da prepozna i reaguje na sve izazove u složenim sigurnosnim prilikama.

Ključne riječi: policija, organizacija, struktura, funkcionisanje, ovlaštenja.

Uvod

Policijski sistem je kroz evoluciju svog razvoja dosegao prepoznatljiv oblik organizacije sa jasno uređenim organizacionim i funkcionalnim principima djelovanja. Dosljedna primjena ustanovljenih obrazaca djelovanja, definisanih ciljeva i aktivnog operativnog djelovanja policiji je omogućila zavidan nivo u hijerarhijskoj piramidi državnih institucija gdje joj nesumljivo pripada uloga jednog od vodećih sigurnosnih kolektiviteta kao garanta afirmacije i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pored navedenog policijski sistem svoju funkciju i ulogu osvaruje u svim drugim oblastima sistema. Prije svega svoj primarni zadatak policija ostvaruje u okvirima sigurnosne zajednice kroz očuvanje političkog – pravnog sistema države vlastitim mehanizmima preventivnog i represivnog modela djelovanja. Na taj način policija je preuzela dio odgovornosti u ukupnom sigurnosnom sistemu kroz redizajniranje nadležnosti koje su joj povjerene.

Policijski sistem u Bosni i Hercegovini kreiran je u skladu sa ustavnim rješenjima na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou po principu podijeljenih teritorijalnih nadležnosti. Krajnje formalni karakter ovakvog modela policijske organizacije definisan je kroz sprovođenje zakonskih ovlaštenja, primjenu zakonskih propisa i funkcionisanje prema strogo određenim pravilima postupanja i ponašanja. U organizacijskom smislu dominantni su elementi koordinacije i subordinacije sa jasno usposavljenim decentralizovanim sistemom

rukovođenja i upravljanja „policijske zajednice“ u Federaciji BiH, i centralizovanim sistemom policije u Republici Srpskoj.

Međutim, bez obzira na sve specifičnosti koje određuju karakter i prirodu policijskog sistema u Bosni i Hercegovini koji po svom obliku ne dozvoljava digresiju sa bilo kojim drugim policijskim sistemom, ne može se dovoditi u upitnost njena operativnost, kredibilitet, odgovornost i efikasnost. Policijske organizacije svih nivoa koje participiraju u policijskom sistemu Bosne i Hercegovine do sada su u više navrata pokazale svoju spremnost, odlučnost i opredijeljenost da blagovremeno i odgovorno poduzimu aktivnosti na rješavanju aktuelnih sigurnosnih događaja, osiguranju lične i imovinske sigurnosti u kriznim situacijama, te borbi protiv terorizma, korupcije i organiziranog kriminaliteta. Visoko postavljeni vrijednosni kriteriji i organizacioni aspekti policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini stvorili su ambijent u kojem je policija prepoznatljiva i transparentna te kao takva zauzima mjesto ravnopravnog partnera sa policijskim snagama u regionu.

ORGANIZACIONI I FUNKCIONALNI ASPEKTI POLICIJSKOG SISTEMA

1. Teorijsko određenje policije

Razvoj policije usko je povezan sa razvojem društvenih zajednica i država pa se tako i njena struktura mijenjala u odnosu na integracione procese odnosno evoluciju društva. Kao aparat prisile koji je odvojen od naroda, policija nastaje zajedno sa državom i privatnim vlasništvom¹. Prema Weberovom konceptu (Đurić, 1987, s.393) nastanak policije posljedica je i narastanja opravdane potrebe društva za redom, zaštitom i apsolutnim mirom. Etimološki pojam policije izveden je iz grčke riječi *polis*, *pollitea* što u prevodu označava grad, upravu, državu i ustav. U tom smislu pojam policije obuhvata državnu djelatnost, zakonodavstvo, sudstvo i upravu (Masleša, 2011, s.10). Policija je prolazeći kroz različite periode dobijala široka i divergentna znančenja ali je uvijek bila na dispoziciji vlasti s primarnom zadaćom da održi red u društvu. Krajem 18. i početkom devetnaestog stoljeća policija dobija pojmovno drugačiji smisao, njena funkcija i uloga vežu se za pojam sigurnosti, zaštite i sprečavanje opasnosti. Tek 1905.godine susrećemo se sa definicijom policije prema kojoj je policija organizovano tijelo službenih lica sa primarnim zadatkom zaštite određenog poretka, i obezbjeđenja sigurnosti lica i imovine (Masleša, 2011, s. 13).

¹ hrcak.srce.hr/file/117829

Policijska organizaciona struktura jedne države obuhvaća sva pitanja koja se tiču položaja policije u društvu, te načina na koji je njena uloga definisana Ustavom i zakonima i kako se funkcionalno sve to održava u praksi². U policijskoj teoriji prevladala su mišljenja koja su u osnovi čisti pravni pristupi prema kojima je policija strukturirana na organizacionom, funkcionalnom, i administrativnom nivou. Ostali pravci polaze sa drugih stanovišta, političkog, sociološkog itd. Savremeniji pristupi u definisanju pojma policije konstituisani su na trihotomij osnovi kroz pozicioniranje zakonodavne, sudske i izvršne vlasti. Formalno definisanje policije zasnovano je na njenim ovlaštenjima, organizacionim formama, i autoritetu sa zadatkom sprečavanja nepoželjnih posljedica u datom momentu. Materijalni pristup prvi plan stavlja fundamentalne ciljeve policije odnosno održavanje unutrašnje sigurnosti. Statički pristup određuje policiju kao jedan konzervativni sistem sa unaprijed utvrđenim položajem koji saglasno svojoj ulozi striktno primjenjuje.

Policijska se u savremenim sistemima označava kao organ vlasti i kao javna služba. Ujedno ona je integrativni dio društva te kao takva svoje djelovanje prilagođava savremenim i demokratskim društvenim promjenama strogo vodeći računa o senzibilnom postupanju u pojedinim konfliktnim situacijama s ciljem izgradnje optimalnih odnosa i stvaranja povjerenja od strane građana (Masleša, 2011, s.14).

2.Policija kao organizaciona struktura

Struktura je gradivni dio svake organizacije. Prema organizacijskoj teoriji organizaciona struktura, pored organizacijskih sredstava i postupaka, spada među temeljne elemente svake organizacije³. Isti izvor upućuje da se skoro sve policijske organizacije u svijetu ustrojavaju sa manjim ili većim stepenom centralizacije, odnosno decentralizacije organizacijske strukture. Pri tom mogu biti jedinstvene, koordinirane ili nekoordinirane što zavisi od stepena integracije organizacionih jedinica policijske organizacije u odnosu na hijerarhijski položaj. Međutim, funkciju i ulogu policije oduvijek je određivala centralna vlast, odnosno država kao glavni nosilac legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unaprijed postavljenim pravilima. U tom smislu može se govoriti da su država i pojedinac (građanin) usko vezani pod uslovom da takav ambijent obezbjeđuje demokratska ustavna država. Država je dakle preuzela ulogu oblikovanja uloge i organizacije policije uzimajući u obzir svoj puni legitimitet da kroz primjenu represivnih aktivnosti odbrani državnu vlast.

² hrcak.srce.hr/file/118030

³ hrcak.srce.hr/file/118030

Veberijanska koncepcija države polazi od toga da je država organizacija vlasti, dok je vlast vjerovatnost da ćemo naići na poslušnost određenih osoba prema zapovijedima određenog sadržaja (Masleša, 2011, s.168).

Policijski sistem kao represivni mehanizam u direktnoj je korelaciji sa vertikalnom strukturom, jasno definisanom hijerarhijom i organizacijom sa visoko postavljenim standardima što joj omogućava efikasne policijske aktivnosti koje su utemeljene na bazičnim vještinama iskustva, sposobnosti i profesionalizma. Jedno od važnih pitanja na koje je potrebno odgovoriti jeste kako se sprečava uticaj ili pokušaj kreiranja politike u policiji. To se postiže na nivou uskog hijerarhijskog rukovodstva kao „mehaničke birokratije“ kao i na nivou organizacije sa militarizovanim obilježjima. Pored uticaja politike na oblikovanje policijske organizacije potrebno je napomenuti i potrebu redefiniranja policijskog sistema. Suština opravdanosti naznačenog opredjeljenja proizilazi iz promjena koje se dešavaju kroz razvoj civilnog društva sa tendencijom da se u savremenim uslovima obezbijedi najoptimalniji odgovor svim sigurnosnim izazovima. Dakle nadogradnja postojećeg policijskog sistema treba da modelira jedan novi pristup u kojem se uloga policije neće završavati samo na kontaktu policije i građana u prilikama narušenog sigurnosnog ambijenta. Taj aspekt može se posmatrati kroz potrebnu ili djelimičnu transparentnost policijskog sistema u cjelini.

3. Upravljanje i rukovođenje u policiji

Rukovođenje u policiji predstavlja temeljni faktor za efikasno i blagovremeno izvršavanje postavljenih zadataka. Do sada su se u policijskim organizacijama primjenjivali linijski sistemi rukovođenja sa nijansama mehaničkih elemenata, prema Weberovim načelima kauzične organizacijske teorije (Masleša, 2011, s. 172). Elementi linijskog sistema rukovođenja su: hijerarhija sa nivoima komandnog ciklusa autoriteta, specifičan standardizirani način rada i praćenje rada podređenih službenika. Ovaj vertikalni sistem rukovođenja funkcioniše na principu koordinacije i subordinacije čak i između organizacionih jedinica i ostalih sektora rada. Osnovni princip subordiniranog načina rukovođenja iscrpljuje se u načelu organizacione teorije „jedinstva komandovanja i rukovođenja“. Ovaj model u policiji obezbjeđuje jasan i precizan odnos podređenih i nadređenih sa jasnom linijom prenošenja naredbi sa viših na niže nivoe ili organizacione jedinice ili sektore. Planiranje, upravljanje i koordiniranje su osnovni imperativi u sistemu upravljanja i rukovođenja u policiji, što omogućava centralizirano usmjeravanje rada policijskih službenika i efikasno upravljanje. Međutim, transparentnost treba da bude ključni preduslov za odgovorno upravljanje policijom jer omogućava rad spoljnim i unutrašnjim organima te jača integritet policije i potvrđuje joj

legitimitet⁴. Nivo transparentnosti upravljanja policijom posebno je vidljiv na primjeru R Hrvatske koja je u julu 2014.godine formirala posebno tijelo Vijeće za građanski nadzor zbog sumnji u korektnost rada policije. Kao i svaki tako i linijski sistem rukovođenja pored svojih prednosti ima i određene nedostatke. Najoštrije zamjerke pripisuju se potpunom isključenju lične inicijative, zatim autokratiji rukovodnih službenika sa tendencijom rafiniranog približavanja političkim strukturama čime se apsolutno isključuje mogućnost oblikovanja policijskog sistema koji će omogućiti efikasno izvršavanje zadataka (Masleša, 2011, s.175). U tom smislu može se govoriti o prekomjernom nivou hijerarhije što može dovesti do dehomogenizacije unutrašnje strukture policije. Polazni osnov za sledeći razlog nalazi se u činjenici da kadrovi pozicionirani visokim nivoima hijerarhije pribjegavaju realizaciji vlastitih interesa i ciljeva, pa čak i napredovanja. Pri tom izlaze iz okvira kojim bi trebali oblikovati vlastito profesionalno iskustvo, stručno usavršavanje, i obrazovanje. Također komponenta inovativnosti ili bilo kojeg drugog oblika samoinicijativnosti je periferno određena ili čak izostavljena jer su ponašanja uposlenika određena strogim formalnim pravilima i načelima ponašanja. Svaki iskorak izvan tog ciklusa predstavljao bi povredu organizacione i strukturalne forme. Sledeća manjkavost linijskog sistema rukovođenja određuje se monokratskim principom stila odlučivanja na vodećim nivoima u policijskoj organizaciji. Kada je u pitanju kontrolni mehanizam rada policijskih službenika, može se naglasiti da je usko ograničen na statističke policijske podatke koji se definišu kao produktivnost i kvantitativni prikaz rezultata policijskog rada.

Jedna od specifičnih manjkavosti krutog hijerarhijskog modela jeste i nemogućnost afirmacije visoko stručnih i profesionalnih kadrova. Oni koji se mogu održati samo na osnovu postavljenog statusa od strane političkih struktura stvaraju klimu u kojoj dugogodišnji profesionalno i iskustveno profilirani kadrovi ne mogu jasno prihvatiti čisti hijerarhijski poredak (Masleša, 2011, s.178).

Pošto efikasnost policijskog sistema podliježe sudu javnosti u narednom periodu može se očekivati da se radi konsolidacije i povećanja obima efikasnosti u značajnoj mjeri otkloni dosadašnja praksa u rukovođenju.

⁴ United Nations office on Drugs and Crime, Handboock on Police Accoutability, Oversight and Integrity, New York: United Nations, 2011:9.

4. Komponente i principi na kojima se temelji sistem rukovođenja u policiji

Jedna od temeljnih kategorija na kojima se zasniva sistem rukovođenja jeste autoritet (lat. *auctoritas*= savjet, ugovor, uzor). Autoritet izražava i predpostavlja društveni odnos jer je pozicioniran samo u društvu koje ima sistem društvene regulacije odnosa. Postoji nekoliko klasifikacija autoriteta (Masleša, 2011, s.148):

- Izvorni autoritet ili prividni autoritet koji se zasniva na sposobnostima, znanju, vještinama i moralu,
- Izvedeni autoritet (autoritet funkcije) koji se zasniva na hijerarhiji radnog mjesta u organizaciji
- Statusni autoritet koji se stiče zauzimanjem određenih rukovodnih mjesta
- Politički autoritet ostvaruje se podrškom političkih struktura
- Lični ili karizmatički autoritet koji je izveden iz karaktera temperamenta i dr.osobina ličnosti
- Stručni autoritet je autoritet zasnovan na znanju

Preovladavaju mišljenja prema kojima bi se optimalan nivo autoriteta mogao postići kombinacijom svih autoriteta, što bi rukovodiocima omogućilo sadržajnije primjenu. Međutim većina autora organizacijskih nauka izdvajaju tri tipa autoriteta: linijski, funkcionalni i štabni.

Linijski autoritet je osnova svih oblika rukovođenja. Osnovne karakteristike ovog tipa rukovođenja su vertikalni sistem veza između podređenih i nadređenih sa jedinstvenim hijerarhijskim obrascima.

Štabni autoritet je kombinacija linijskog i štabnog autoriteta i njegova glavna odlika je da otklanja utvrđene slabosti linijskog sistema. Ovaj oblik podrazumijeva jedn grupu stručnjaka i specijalista koji u kriznim situacijama daju optimalna rješenja. Može se formirati na višim ali i nižim nivoima rukokovođenja u linijskoj strukturi.

Funkcionalni autoritet baziran je na prenošenju ili delegiranju zadataka na niže nivoe u organizaciji. Na taj način omogućeno je autonomno djelovanje hijerarhijskih nivoa kao cjeline odnosno dozvoljava izvjestan stepen integracije. Druga važna komponenta u sistemu rukovođenja je odgovornost rukovodnih službenika. Kroz odgovornost se izražava osobenost pojedinca ili grupe i njihov odnos prema drugima kao i prema društvenoj zajednici. Postoje razna polazišta koja formulišu pojam odgovornosti. Pod odgovornošću se podrazumijeva obaveza pojedinca, službenog lica, organa ili organizacije u izvršavanju određenih zadataka

(Masleša, 2011, s.156). Međutim odgovornost nije samo pravna, nego je i politička i sociološka kategorija. Za sistem rukovođenja odgovornost je ključni faktor jer je na taj način uključena i odgovornost kompletne organizacije. Strukturu idelane odgovornosti čini lična ili individualna odgovornost.

5. Organizacija policije u Bosni i Hercegovini

Policijske organizacije u Bosni i Hercegovini orgaizovane su na više nivoa u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, te ustavima entiteta, kantona i Distrikta Brčko, kao i posebnim zakonima koji uređuju oblast policije. Može se govoriti o zasebnim organizacijama koje imaju atribuciju sigurnosnih koleketiva⁵. Obilježja ovako organizovanog policijskog sistema su teritorijalno podijeljena nadležnost, saradnja po svim pitanjima sigurnosti, stroga decentralizacija policije Federacije Bosne i Hercegovine sa blagim elementima koordinacije, i centralizacija policije na nivou Republike Srpske, te formalizacija⁶ čija je arhitektonika rezultat čitavog niza zakonskih i podzakonskih akata te mjestom i ulogom policije u državi. Generalno govoreći bezbjednosna zajednica Bosne i Hercegovine u okviru koje egzistira i policijski sistem podrazumijeva zaštitu državnog jedinstva, unutrašnje stabilnosti pravnog i političkog sistema i društvene zajednice u cjelini⁷.

Policijski sistem u Federaciji Bosne i Hercegovine djeluje u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (FMUP) prema Zakonu o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine. Zakon o unutrašnjim poslovima propisuje posebne nadležnosti ovog nivoa organizacije policije a to su: sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela iz oblasti međukantonalnog kriminala, terorizma, neovlaštene trgovine opojnim drogama, organizovanog kriminaliteta, pronalaženje i hvatanje učinilaca tih krivičnih djela, obezbjeđenje određenih ličnost i objekata Federacije, te zaštita ljudskih prava i građanskih sloboda u oblasti unutrašnjih poslova. Ovakav model organizacije policije u potpunosti je usklađen sa ustavnim uređenjem Federacije prema kantonalnoj teritorijalno ustavnoj organizaciji, tako da su na tom principu definisana i razgraničenja nadležnosti između kantonalnih i FMUP.

⁵ Pojam sigurnosnog kolektiva definisan je u Termiz Dž, Specifičnosti metodologije istraživanja u bezbjednosnoj djelatnosti ,POLICIJA I SIGURNOST; ZAGREB, GODINA 23, broj 4., str.361-363

⁶ hrcak.srce.hr/file/118030

⁷ krimteme.fkn.unsa.ba/index.php/kt/article/download/23/Full%20Text

Organizacija policije na nivoima kantona modelirana je prema ustavnim nadležnostima kantona i posebnim Zakonima o unutrašnjim poslovima kantona kojima su regulirane nadležnosti nadziranja i upravljanja policijskim snagama. Posebnim zakonima o policijskim službenicima oblikovana je unutrašnja struktura Uprave policije kantonalnih ministarstva unutrašnjih poslova sa određenim stepenom autonomije u pogledu unutrašnjeg ustroja i mehanizama djelovanja policije. Nadležnosti policije na kantonalnim nivoima proširene su i na oblast primjene i provođenja zakona i ustava Federacije Bosne i Hercegovine u sferi unutrašnjih poslova. Organizacionu strukturu kantonalnih ministarstva unutrašnjih poslova čine samostalne organizacione jedinice čiji su poslovi i zadaci definisani posebnim propisima i pravilnicima. Ministarstvom rukovodi Ministar unutrašnjih poslova, dok su operativne nadležnosti propisane u okviru uprave policije kojom rukovodi komesar. Uprava policije podijeljena je na niže nivoe odnosno na sektore od kojih su za operativnu funkciju najznačajniji sektor uniformisane policije i sektor kriminalističke policije. Policijske uprave obrazovane se na nivoima jedne ili više policijskih stanica.

Policijski sistem u Republici Srpskoj kako je ranije navedeno struktuiran je po modelu strogog centralizovanog sistema, također u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske. U odnosu na organizaciju policijskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine, može se primijetiti da model organizacije policije Republike Srpske ima organizacione komponente prema regionalnoj teritorijalno političkog i upravnoj organizaciji sa komponentama militarizacije u odnosi na sistem rukovođenja. Karakteristike organizacije policijskog sistema u Republici Srpskoj su strogi hijerarhijski linijski odnos, teritorijalnost, centralizirani sistem, funkcionalna efikasnost, linijska struktura rukovođenja, centralizirana protočnost informacija i autoritativnost hijerarhijskih nivoa⁸. Regionalna organizacija policijskih organizacija uspostavljena je na nivoima Centara javne bezbjednosti, i Službi javne bezbjednosti koje su na nižim nivoima organizovane na nivoima policijskih stanica. Jedinstveni policijski sistem u Republici Srpskoj omogućava Ministarstvu unutrašnjih poslova sa organizacionim jedinicama u sjedištu i izvan potpuno jedinstvo upravljanja i rukovođenja na cijeloj teritoriji nadležnosti. Policijski sistem Brčko Distrikta organizovan je u skladu sa upravnim nadležnostima prema odluci Međunarodne arbitražne komisije za Brčko krajem 2000. godine prema kojoj je teritorij Brčkog stavljen pod posebnu arbitražu, kao i pod upravu Bosne i Hercegovine kao zaseban distrikt. Pored ostalih organa, skupštine, vlade, izvršnog odbora i sudstva pomenutom

⁸ krinteme.fkn.unsa.ba/index.php/kt/article/download/23/Full%20Text

odlukom ustanovljene su i policijske snage za teritorij Distrikta Brčko. Organizacija policije Brčko Distrikta uspostavljena je na četiri organizaciona nivoa ili zasebne jedinice:

- Jedinica uniformisane policije
- Jedinica kriminalističke policije
- Jedinica saobraćajne policije
- Jedinica za administrativne poslove

Jedinica uniformisane policije obavlja poslove i zadatke iz nadležnosti policije, održavanje javnog reda i mira, zaštita lične i imovinske sigurnosti građana, osiuranje sportskih i dr. manifestacija i svih oblika javnog okupljanja. Dužnosti jedinice kriminalističke policije su posebni poslovi i zadaci iz opusa rada kriminalističkih službi. Jedinica za saobraćaj zadužena je za pitanja sigurnosti saobraćaja na putevima Brčko Distrikta. Obilježja policijskog sistema policije Distrikta Brčko su samostalnost u radu, teritorijalna nadležnost i decentralizirani sistem organizacije sa neznatnim intenzitetom autonomije.

Policijski sistem u Bosni i Hercegovini egzistirajući kao tradicionalni model kroz vlastiti tranzicioni proces pretrpio je određene korekcije. U pogledu organizacije prilagodio se tekućim društvenim potrebama i stanju socijalno ekonomskog ambijenta, i jednom proaktivnom remodifikacijom u uslovima promjena oblika društvenog uređenja, posebno u periodu ratnih aktivnosti svoju ulogu prilagodio savremenim demokratskim principima djelovanja. Treba naglasiti da je u strukturi policijskog sistema došlo do velikih promjena, odnosno da je bitno redizajniran kako u pogledu kadrovskih tako i u pogledu organizacionih pitanja. Što se tiče prvog pitanja bitno je istaknuti da su u policijskim organizacijama u Bosni i Hercegovini zatečeni kadrovi čiji je profesionalni status definisan u periodu prije ratnih sukoba dok je veliki dio policijskog sastava angažovan u toku ratnih dejstava koji je zadržao profesionalni status ovlaštenih službenih lica do sadašnjeg vremena. Takvi kadrovi čine većinu trenutne policijske populacije, sa manjim odstupanjima jer je jedan broj školovanih kadrova zauzeo upražnjene pozicije radnih mjesta policijskih službenika koji su po raznim osnovama (penzionisanje, sporazumni prekid radnog odnosa i dr.) izgubili status policijskog službenika. Poslijeratni period karakterističan je posebno sa kadrovskog aspekta u pogledu oblikovanja policijskih struktura i prilagođavanja demokratskom pristupu i djelovanju na polju zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda. Određenu ulogu u tom smislu odigrali su pripadnici mirovnih misija, odnosno kontigent međunarodnih policijskih snaga poznat pod nazivom IPTF-a. Prema preporuci i modelu obrazovanja IPTF-a svi policijski službenici sudjelovali su u programu stručnog osposobljavanja i kreiranja novog modela demokratskog

načina rada. Tranzicijski organizovani kursevi provedeni su u svim policijskim organizacijama u Bosni i Hercegovini, putem neposrdnog učešća pripadnika IPTF-a ili osposobljenih policijskih službenika koji su ranije provodili obuku u inostranstvu. Slična situacija je i u pogledu rukovodnog sastava policije. Generalno gledajući policijski sastav u Bosni i Hercegovini osposobljen je za operativno djelovanje na svim nivoima sigurnosti i djelovanja u specifičnim društvenim momentima, osjetljivim kriznim situacijama i osiguranjima visokorizičnih javnih okupljanja. Obuka i edukacija policijskih i rukovodnih službenika prema važećim normativnim aktima policijskih organizacija na nivou Bosne i Hercegovine provodi se kvalitetno, permanentno i kontinuirano. Specifičnosti rada policijskih organizacija u trenutnom društvenom ambijentu, osjetljivim političkim, ekonomskim i socijanim prilikama dolaze do izražaja u rješavanju svih sigurnosnih pitanja na krajnje profesionalan i zakonit način sa prepoznavanjem svih sigurnosnih rizika i adekvatnom odgovoru na te izazove što u osnovi predstavlja najrafinirani oblik demokratskog načina i djelovanja policijskih struktura.

6. Osnovi uspješnog rukovođenja u policiji

Organizacija policije i rukovođenje policijom u novim društvenim uslovima zahtijeva transformaciju cijelog piramidalnog modela u jedan novi model policijske organizacije (Masleša, 2011, s.214). Ključnu ulogu u tom procesu imaju rukovodeći policijski službenici od kojih se traži da prepoznaju, koriguju i otklone sve nedostatke u organizacijskom lancu policije. Da bi taj kredibilitet ostvarili u punom kapacitetu sa naučnog ali i profesionalnog gledišta trebaju imati optimalne pretpostavke koje kreiraju njihovu poziciju. U daljem tekstu navest ćemo neke od dominantnih pretpostavki koje su u fokusu uspješnog rukovođenja u savremenim demokratskim policijskim sistemima.

Na prvom mjestu navodimo da je obrazovanje u policiji jedna od osnovnih premisa za obavljanje zadataka na rukovodnim pozicijama. Potreban je takav nivo obrazovanja čije će stečeno teorijsko znanje biti u funkciji poznavanja policijske organizacije, rješavanja složenih i višestrukih dinamičnih sigurnosnih problema (Masleša, 2011, s.215). Međutim za uspješno rukovođenje u policiji nije dovoljan samo intelektualni kapacitet, i/ili stečeno znanje i iskustvo, već stalna nadogradnja policijskog znanja koju prati razvoj društvene zajednice i promjene koje se u njoj dešavaju. Također interakcijski odnos između podređenih i nadređenih treba usmjeravati u pravcu razvijanja policijske organizacije prema humanijem načinu rada, stvaranju novih vrijednosnih sudova, razvijanju policijske kulture i novim

pristupom u radu koji treba da adekvatno odgovore na savremene oblike sigurnosnih izazova.

Također, moralne vrijednosti rukovodnih ličnosti jedan su od značajnijih faktora koje se stiču prije svega na temelju vrijednosnih ali i moralnih kvaliteta. Ovaj aspekt naročito je prepoznatljiv u smislu potencijalnih oblika korupcije koji nisu zaobišli ni policijski sistem. Stoga etička i opća pravila ponašanja policijskih službenika te karakteristike ukupnog policijskog sastava moraju biti preovlađujuće i poželjan faktor za uspješno funkcionisanje policijskih snaga. U tom ciklusu poštenje jedna od važnih vrijednosnih osobina koja je poželjna i presudna komponenta u profilu rukovodnog policijskog službenika. Takav princip treba da posluži kao kriterij u vrednovanju svih oblika policijskog rada te unaprijeđenju svih nivoa organizacije rada.

Profesionalnost u policiji je komponenta koja zavređuje posebnu pažnju. Može se naglasiti da je sve više prisutna u savremenim sistemima policije posebno ako se ima u vidu težnja za kooperativnim svojstvima i funkcionalnom ulogom članova kolektiva. Djelatnici policije su u stalnom kontaktu sa građanima, crpeći svoja znanja pomažu zajednici u rješavanju složenih situacija, te su za svoj rad i odgovorni građanima. Taj pristup je senzibilan i sintetičan jer je u direktnoj interakciji sa pitanjima ljudskih prava i sloboda gdje policija ima dominantnu ulogu. U skoro svim policijskim sistemima ustanovljena su pravila odnosno etički kodeksi ponašanja policijskih službenika koji sadrže opće i posebne sadržaje odnosno norme ponašanja u smislu profesionalnog djelovanja i ograničenja koja mogu imati uticaja na ugled, operativnost i funkcionisanje policijskog sistema.

Operativnost u policiji podrazumijeva konkretan rad policijskih službenika ili grupe policajaca na drugim nivoima organizacije čija je osnovna uloga brzina, tačnost i efikasnost u izvršavanju postavljenih zadataka. Ove tri ključne kategorije treba da obezbijede sve postavljene ciljeve primjenom policijskih metoda i sredstava u određenom vremenu. Ovdje je potrebno napraviti digresiju između operativnosti i planiranih zadataka u okviru strateških i operativnih planova. Operativnost je kontinuirani proces kojim se obezbjeđuje kontrola sigurnosne situacije na terenu, a operativni planovi sa unaprijed postavljenim zadacima su određeni oblik dopune sa konkretnijim prijedlozima za izvedbu pojedinih zadataka, preciznijim taktikama i pristupom prema određenim segmentima sigurnosti ili prema određenim kategorijama kao potencijalnim nosiocima sigurnosnog rizika. Optimalizacija operativnosti policijskog sistema direktno je vezana za kvalitetu pružanja sigurnosnih usluga te zaštitu i unaprijeđenje društvenih vrijednosti, te zaštite života i lične i imovinske sigurnosti građana.

Pedagoška uloga rukovodnih službenika u policijskim organizacijama vezana je za razvijanje i unaprijeđenje uvjerenja i stavova policijskih službenika, policijske kulture, usvajanja novih znanja i uopšte humanizaciji policijskog djelovanja. Direktni uticaj pedagoška osnova ima na motivaciju uposlenika i razvijanje njihovih sadržajnih aktivnosti. Ova aktivnost ima dvosmjernu frekvenciju jer s jedne strane unapređuje vrijednosna mjerila u organizaciji a s druge strane obezbjeđuje individualno potvrđivanje.

ZAKLJUČAK

Policija predstavlja osnovni stub vlasti u svim državnim i društvenim uređenjima. Svoju poziciju ostvaruje kroz regulativu ustavnih rješenja ali i formalnih zakonskih ovlaštenja. Sistem društvene regulacije odnosa u jednom društvu bio bi nezamisliv bez policijskog sistema kao dijela administrativnog aparata i jedinog nosioca mehanizma prinude, što mu daje autonomiju u odnosu na položaj drugih upravnih organa u državi. Sa druge strane policijski sistem je specifičan, dinamičan i homogena organizacija sa ustanovljenom unutrašnjom strukturom, modelima upravljanja i rukovođenja te vlastitim kontrolnim funkcijama koje imaju za cilj implementiranje visoko zahtjevnih profesionalnih kriterija. Jednu od važnijih dimenzija u retrospektivi policijskog sistema predstavlja njena transparentnost, otvorenost i senzibilnost kod pristupa u osjetljivim sigurnosnim prilikama. Atribucija određena na takav način policiji omogućava da u prilikama u kojima postupa doprinese što potpunijoj afirmaciji ljudskih prava i zaštiti osnovnih sloboda. Predhodna analiza pokazuje da je većina policijskih sistema organizovana na principu vertikalnog sistema upravljanja i rukovođenja prema strogim hijerarhijskim pravilima čime se obezbjeđuje veći stepen operativnosti, efikasnosti i pravovremenosti izvršavanja postavljenih zadataka. Konstitucija upravljačke strukture na kriterijumima latentnih elemenata militarizacije, policijskim organizacijama ostavlja veoma mali prostor u kojem znanje ali i upravljanje znanjem mogu popuniti organizacijske praznine odnosno doprinijeti aktivnijem razvoju organizacije policije kao takve. Upravljanje znanjem u policiji imanentno je pozicijama visoko rangiranih rukovodilaca u policijskoj organizaciji tako da niži nivoi zbog svog položaja nemaju mogućnosti sudjelovati u tom procesu. Organizacioni ciklus je definisan unaprijed planiranim strategijama i ciljevima čime se osigurava protok informacija i konkretizacija zadataka koji se prenose putem delegiranja ili prenošenja zapovijesti u komandnom lancu. Optimalan funkcionalni nivo postiže se praćenjem realizacije izvršavanja postavljenih zadataka i neposrednom kontrolnom funkcijom. Tako da je jedna struktura

policijske organizacije koja djeluje kao cjelina lišena bilo kakve mogućnosti pristupu koji će se baviti kompetencijama znanja i upravljanja znanjem.

Stav koji potvrđuje naprijed navedeni hipotetički nalaz sadržan je u činjenici da niži organizacioni nivoi dobijaju uglavnom unaprijed definsane zadatke i rokove njihovog izvršenja od viših organizacijskih nivoa. Na taj način niže organizacione instance nemaju legitimitet da promijene ili prilagode upravljačke direktive sa ciljem podizanja kvaliteta organizacionog lanca uvođenjem kreativnih i iskustvenih sadržaja, odnosno nekih drugih oblika znanja. Nižim organizacionim nivoima ostavljena je mogućnost primjene određenih oblika tacitnog znanja u formi iskustva uposlenika i njihovih posebnih vještina bez konverzije u bilo drugi oblik organizacione forme ili kreaciji i modeliranju postojeće strukture policijske organizacije. Znanje kao intelektualni kapital u suštinskom smislu treba da obezbijedi razvoj organizacije i stvaranje profita. Međutim policijske organizacije su upravni organi i ne učestvuju u stvaranju nove vrijednosti kapitala odnosno profita. Postavlja se pitanje na koji način znanje i upravljanje znanjem mogu obezbijediti kapacitete za stvaranje novih vrijednosti i strukturalno unaprijeđenje i razvoj policijske organizacije? Da bi se dobio odgovor na ovo kompleksno pitanje treba se vratiti na temeljne elemente i vrijednosti policije. Dakle, kao prvo formalizacija policijskih ovlaštenja obezbjeđuje u dovoljnoj mjeri potreban nivo pravilnosti i zakonitosti u radu policijske organizacije tako da intervencija znanja nema nikakvog uticaja. Kao drugo policijske organizacije su sposobne da stvaraju nove vrijednosti kroz različite vidove djelovanja a posebno kroz revitalizaciju krucijalnih pitanja kao što su: osposobljavanje vlastitih policijskih i rukovodnih kadrova, unaprijeđenje bitnih strateških pitanja i ciljeva te povećanje transparentnosti na svim nivoima. Ovaj poslednji aspekt odnosi se na kreiranje sadržaja i strategija policije na temelju kojih će policija biti opredijeljena za stvaranje uslova koji će uspostaviti optimalan nivo saradnje sa zajednicom u okviru svih sigurnosnih pitanja posebno na lokalnom nivou. Ljudski resursi odnosno policijski službenici koji imaju profesionalni stepen znanja prilagođavanjem vlastitog djelovanja na polju uspostavljanja uzajamnog povjerenja sa građanima trebali bi biti ključni promotori upravljanja znanjem u svrhu stvaranja povoljnije sigurnosne klime i pružanja kvalitetnijih sigurnosnih usluga.

Kvalitativna dimenzija policijskog sistema određuje jedan potpuno novi pristup organizacionom dizajnu koji će pravovremeno reagovati na promjene u oblastima tranzicije društva, političkih prilika u društvu, ekonomskih i socijalnih izazova i rizika, migracija stanovništva, globalizacije itd. Potreba za adaptacijom policijskog sistema naspram

društvenih potreba i procesa je opravdana ako se ima u vidu da policija predstavlja integralni dio sistema u kojem funkcioniše sigurnosna zajednica u državi.

Literatura

- Đurić, M. (1987) *Sociologija Maxa Webera*. Zagreb: Naprijed.
- Kovačević, Z. (2013) *Ključne BH pretpostavke za sinhronizaciju rada bezbjednosne zajednice Bosne i Hercegovine*. Preuzeto sa : krimteme.fkn.unsa.ba/index.php/kt/article/download/23/Full%20Text
- Lovreković, Z. (2012) *Upravljanje znanjem*. Novi Sad : Visoka tehnička škola strukovnih studija.
- Masleša, R. (2011) *Policija i društvo*. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije .
- Masleša, R. (2001) *Teorije i sistemi sigurnosti*. Sarajevo: Magistrat.
- Pušeljić, M., Magušić, F., (2008) *Uprava i policija*. Preuzeto sa hrcak.srce.hr/file/117829
- Pušeljić, M., Orlović, A., (2009) *Dimenzije policijske organizacione strukture*. Preuzeto sa: hrcak.srce.hr/file/118030
- Termiz, Dž. (2014) *Specifičnosti metodologije istraživanja u bezbjednosnoj djelatnosti*. POLICIJA I SIGURNOST; ZAGREB, GODINA 23, broj 4., str.361-363
- United Nations office on Drugs and Crime, *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*. New York: United Nations. (2011)

Rusmir Kozaric, master of criminalistics

Saban Nuric PhD

ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL ASPECTS OF POLICE SYSTEM

Summary

The baseline target of this work or representation the structural and functional dimensions of police system with a special turn on police system in Bosnia and Herzegovina, undoubtedly are an attempt of pointing out on possibility of a significant launch police organization model in which will the knowledge management contribute to meaningful access of structuring a police organization and and improving the organizational components. In contemporary police organizations there are represented classical models of managing and handling with tendency of developing a vertically system which can be considered as a fully justified as it improves and provide the internal form, functionality and efficiency in completing assignments. Referential considerations explicatively show that police system in Bosnia and Herzegovina is legally and organizationally is structured within OSCE with a clearly defined position with regard to constitutional setup and territorial jurisdiction. The synthesis of decentralized and centralized system with elements of coordination is securing functional and effective operations on all levels of operational activity of police organizations in Bosnia and Herzegovina with resources and capacity which can recognize and react on every challenge in complicated security situations.

Keywords: police, organization, structure, function, authorization