

Zenaid DELMO<sup>1</sup>

## **Posebno upravno pravo u okviru sistema regulacije odbrane i sigurnosti u Bosni i Hercegovini**

---

### **1. Uvod**

U teorijskoj nauci o državi i pravu potpuno je nesporno da država kao politička i društvena zajednica može osigurati unutrašnju, ali i vanjsku stabilnost, samo ukoliko zadovoljava stvarne potrebe svojih građana (stanovnika). Država tada egzistira kao uobličena cjelina u kojoj postoji izvjesni sistem dijelova koji se može označiti kao ambijent u kojem se ostvaruje i razvija proces državno-pravne konstitucionalizacije. Opći smisao toga procesa jeste stvaranje uslova za nadvladavanje svega što oneomogućava razvoj i opstanak države kao političke zajednice koja vrši suverenu vlast nad državljanima određenog područja.

Bosna i Hercegovina, kao država i, kao zajednica naroda ili, svojih etnički određenih pripadnika, a samo formalno, kao zajednica građana, još uvijek nije postala emanacija njihovih interesa. Pod okolnostima kakve su sada, ona veoma dugo to neće ni postati, jer proces državne konstitucionalizacije uvijek znači stvaranje i funkcionisanje dviju komplementarnih tvorevina, s jedne strane, organizacije koja nije ništa drugo nego izvjestan dio pripadnika zajednice koji su relativno čvrsto povezani i čije se djelatnosti koordiniraju tako da se putem njih može ostvariti jedan opći rezultat, a, s druge strane, ona znači stvaranje normativnog poretka koji se sastoji od određenog sistema spontano ili organizovano ustanovljenih

---

<sup>1</sup> Doc. Dr. sci., Fakultet kriminalističkih nauka u Sarajevu

normi, odredaba ili ideja, odnosno, situacija i ponašanja većine pripadnika zajednice da državu učine stabilnom. Pritom je važno da se ogromna većina njih pozitivno ponaša, a samo manji dio da, eventualno odstupa od ustanovljenog normativnog poretka. Samo u tom slučaju, organizacija se javlja kao sredstvo, a normativni poredak predstavlja formu konstitucionalizacije političke zajednice. Politička zajednica u Bosni i Hercegovini djeluje kao aparat koji svojom spoljašnjom pojavom predstavlja organizaciju političke vlasti koja predstavom o legitimnosti nije vezana za poslušnost prema vlastodršcu. Ne može se onda govoriti o suverenitetu, a samim tim ni o državi u kojoj su organizacija i normativni poredak odvojene cjeline koje, skupa sa zajednicom, djeluju kao tri entiteta. U takvim uslovima izostao je proces političkog konstituisanja države u kojoj djeluju posebno uobličene grupe koje onemogućavaju djelovanje institucija u okvirima normativnog poretka. Uspostavljena je organizacija vlasti koja je, još uvijek, daleko od one koja u svakom pogledu nadmašuje sve druge organizacije koje u njoj postoje na ovaj ili onaj način (entitetske, vjerske, pa i kantonalne u FBiH). Ne postoji organizacija vlasti koja se može označiti primarnom, čak i u segmentima koji su primarni po svojoj prirodi, kao što je oblast odbrane i sigurnosti koje su stajne tačke svake države. Nakon što je odbrana bitno reducirana i premještena sa entiteta na nivo države, gdje se nalazi i oblast sigurnosti čija je jurisdikcija minorna i ne zadire u unutrašnje poslove države, imamo stanje koje upućuje na činjenicu da proces konstitucionalizacije Bosne i Hercegovine nije završen.

Da li onda proces dalje konstitucionalizacije Bosne i Hercegovine obuhvata i ove navedene oblasti tzv. posebne uprave?

Odgovor na pitanje kako dalje, prije svega treba tražiti u dva pravca. Prvo, moramo imati u vidu, da u Bosni Hercegovini ne postoji politički konsenzus, bez kojeg se ne može postići simbioza između zajednice (naroda i građana), organizacije i normativnog poretka. Stoga, ovaj rad ne doseže dalje od naše sumorne stvarnosti u kojoj društveno biće bitno određuje društvenu svijest koja i dalje počiva na, ne zatomljenoj ideologiji u kojoj izostaju društvene vrijednosti koje su odavno poznate, a moral se javlja kao heterogena i fluidna kategorija.

## 2. Osnovne naznake posebnog upravnog prava

Savremena pravna nauka i doktrina mnogo više pažnje posvećuju općem u odnosu na posebno upravno pravo. Poznato je, uglavnom, da opći dio upravnog prava obuhvata osnovna načela organizacije i djelatnosti javne uprave, kontrolu njenog rada, kao i propise i institute koji su zajednički za sve ili više oblasti upravnog djelovanja.<sup>2</sup> U sklopu njega, pored organizacije izučavaju se sredstva s kojima ona raspolaže, kontrola zakonitosti obavljanja poslova iz njene nadležnosti, dok je procesni dio specifičan u pogledu upravnog postupka, posebno, radi zaštite prava građana i zaštite javnog interesa. Ova i druga navedena pitanja izučavaju se u posebnom dijelu upravnog prava, s tim što u njega spadaju normativno-pravni propisi kojima se uređuje organizacija, funkcije i djelatnost u okviru pojedinih upravnih oblasti koji ne spadaju u neku drugu granu prava. Njima se vrši regulacija u okviru pojedinih oblasti, kao što su unutrašnji poslovi, odbrana, vanjski poslovi, zdravstvo, socijalna zaštita, boračka zaštita i dr. Stoga je očigledno, da opći i posebni dio upravnog prava imaju sličan predmet izučavanja, ali da postoje i određene specifičnosti, zbog kojih se razlikuju. Osnovna razlika je u tome što materija općeg dijela upravnog prava izučava i analizira pravne norme upravnog prava, primjenjujući jedna opća, rekli bismo, univerzalna načela koja vrijede za sve upravne oblasti,<sup>3</sup> dok, s druge strane, posebno upravno pravo primjenjuje upravne norme kojima se u sadržajnom smislu uređuje specifična organizacija konkretne upravne oblasti, kao i oblici upravne djelatnosti. U posebnom upravnom pravu primjenjuju se materijalno-pravni propisi koji važe

---

<sup>2</sup> "Ogromna djelatnost državne uprave dijeli se na upravne grane. U toj diobi dolazi do izražaja sadržajni momenat – a iz njega vidimo i značenje, koje pojedini državni daje određenoj državnoj djelatnosti. i baš je sadržaj upravne djelatnosti podvrgnut velikim promjenama. Razvitkom i izmjenom društveno-ekonomskih i političkih odnosa mijenja se i sadržaj upravne djelatnosti. (Akademik Ivo Krbek, Osnovi upravnog prava FNRJ, Izdavački zavod JNU, Zagreb, 1950., str. 82.).

<sup>3</sup> Procjenjuje se, da uprava u Bosni Hercegovini (organi državne uprave i institucije koje raspolažu javnim ovlaštenjima), godišnje riješi nekoliko miliona predmeta. To, zapravo, znači da svaki građanin (stanovnik), po nekoliko puta u toku godine učestvuje u postupcima pred organima državne uprave.

za tu upravnu oblast (npr., kao što je oblast unutrašnjih poslova, odbrane i dr.). U skladu s njima, nastaju, mijenjaju se i prestaju upravno-pravni odnosi koje reguliše jedna upravna oblast (npr. oblast unutrašnjih poslova.).

Dakle, posebni dio upravnog prava sadrži pravne norme koje se odnose na pojedine upravne podgrane (upravne oblasti),<sup>4</sup> s tim što je, bez obzira na naziv, nemoguće izvršiti njihovu potpunu sistematizaciju kojim bi obuhvatili svaki organ ponaosob ili neku njegovu autoritativnu djelatnost, a da se to ne odrazi na neki drugi upravni organ. Između njih postoji mnoštvo zajedničkih elemenata i svi oni su funkcionalno donekle povezani. Poznato nam je, da je za nastanak upravno-pravnog odnosa putem upravnog akta, potrebno postojanje najmanje dvije vrste pravnih normi (materijalno-pravne i formalno-pravne norme), s tim što su formalno pravne norme sadržane u odredbama ZUP-a, a materijalno-pravne u brojnim zakonskim propisima kojima je uređena pojedina oblast društvenog života.

Cijenimo, potpuno opravdanim postaviti pitanje primjene takvih normi u posebnom upravnom pravu koje sadrži i jedne i druge vrste pravnih normi. Kao što I. Krbek ističe «administrativni odnosi uistinu su glavna srčika upravnog prava i oni predstavljaju centralnu točku te pravne grane».<sup>5</sup> Bez obzira što se, upravno pravo ne može svesti samo u okvire upravno-pravnog odnosa, jer bi onda izvan njega izostale mnoge njegove funkcije organizacijske prirode, upravna kontrola, službenički odnosi i dr., posebni dio upravnog prava ne bi imao nikakvu svrhu, ako bi se upravno-pravni odnosi i dalje rješavali primjenom normi općeg upravnog prava. Tada bi izostale sve njegove specifičnosti kojima raspolaže u materijalnom i u organizacionom. U

---

<sup>4</sup> "S posve drukčije točke posmatranja, naime, s gledišta zaokruženosti izvjesnih pravnih materija, može se razlikovati tzv. opće upravno pravo od posebnog. Teoretski se može toj užoj klasifikaciji, odnosno, sistematiziranju pristupiti prema različitim kriterijima, od kojih je prema stanju u nas najupadljiviji onaj po kojem se gleda, vrši li izvjesni organ upravne poslove autoritativno ili ne, pri čemu može neautoritativna uprava biti i sekundarna djelatnost". (Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava* - knjiga I, Zagreb, 1983., str. 23.).

<sup>5</sup> Akademik Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Ibid., str. 122.

pitanju su takve procesne odredbe kojima se u nekoj pravnoj materiji propisuje poseban upravni postupak koji zahtijeva dosljednu primjenu pravnog principa *lex specialis derogat legi generali*. Njim se derogiraju se opće odredbe ZUP-a, po svim pitanjima koja su vezana za konkretnu upravnu oblast i pravnim normama koje su sadržane u postupku koji je, inače, propisan materijalnim zakonom. Naročito je značajno imati u vidu da su upravne oblasti posebnog upravnog prava postavljene prema stvarnim državnim funkcijama i njenim bližim zadacima koji su utvrđeni postupovnim pravilima o nadležnostima.<sup>6</sup> Te upravne funkcije nisu stalne, nego su promjenljive u skladu sa promijenjenim zadacima koje organi državne uprave obavljaju u svom radu. Njihov predmet njihovog izučavanja javlja se kao operativna djelatnost državne uprave koja je postavljena tako da je sačinjavaju posebni propisi, instituti, načela i pojmovi, organizacija kao i specifična djelatnost pojedinih organa uprave u sadržajnom smislu. U takvim organima formiraju se posebni resori u okviru kojih se određuju upravne funkcije preko kojih se ostvaruje upravno djelovanje u pojedinim oblastima društvenog života koji zahtijevaju posebnu regulaciju.<sup>7</sup>

Imajući u vidu gledišta na kojima se temelji resorska podjela, posebno upravno pravo se može definisati «kao skup pravnih propisa kojim se uređuje organizacija, funkcije, međusobni odnosi i odnosi prema drugim organima, organizacijama i građanima, te posebni postupci i metode rada u okviru pojedinih grana uprave i društvenih djelatnosti,

<sup>6</sup> "Pod upravnom granom podrazumijeva se šira skupina upravnih poslova koji su međusobno srodni li funkcionalno povezani tako da oni čine jednu cjelinu u okviru sektora". (Sead Dedić, *Upravno pravo*, Ibid., str. 338.).

<sup>7</sup> U administrativnom pravu Evtihiev –Vlasov postavljaju se četiri osnovne upravne grane : a) odbrana zemlje, uprava vanjskim poslovima i vanjskom trgovinom; b) uprava osiguranja državne bezbjednosti i društvenog poretka, kao i uprava pravosuđa; c) uprava narodnom privredom (industrija, seoska privreda, nabavke transport i veza, trgovina, komunalna prtvireda i izgradnja naseljenih mjesta; i d) uprava socijalno kulturnom-iuzgradnjom (narodna prosvjeta, nauka i umjetnost, zaštita narodnog zdravlja, scijalno osiguranje). (Akademik Ivo Krbeć, Ibid., str. 83.). Njemačka upravna nauka dijeli upravu na pet resora u koje spadaju: vanjski poslovi, vojska, finansije, pravosuđe i unutrašnji poslovi. Dok se prva četiri resora određuju pozitivno, u unutrašnje poslove spadaju svi poslovi koji nisu izričito svrstani u neki prva od četiri resora. (op.a.).

odnosno, drugih organizacija koje u vršenju javnih ovlaštenja obavljaju upravne poslove, a koji ne spadaju u neku drugu granu prava».<sup>8</sup> Veoma značajan dio upravnih poslova danas se prenosi na organe koji su bliži čovjeku kao osnovnom subjektu društva. Država preko njih mnogo neposrednije djeluje, a i sam način postupanja u konkretnoj upravnoj stvari mnogo je specifičniji i zahtijeva postupanje koje je obuhvaćeno posebnom pravnom normom materijalno-pravnog i formalno-pravnog karaktera.

Sve značajniju ulogu posebnog upravnog prava u odnosu na opće postupovno pravo moramo tražiti u sve većoj intenciji razvoja demokratije i ljudskih prava koja nastoji smanjiti autoritativni karakter djelovanja državnih organa. U skladu sa ovakvim stavovima, određeni segmenti rada i djelovanja pojedinih organa državne uprave (kao što su unutrašnji poslovi u oblasti privatne sigurnosti, privreda, urbanizam i građevinarstvo, obrazovanje, nauka kultura i sport), zatim poslovi pojedinih organizacija koje obavljaju poslove od interesa za političko-teritorijalnu zajednicu (društveno planiranje, statistika, katastar i sl.), sve se više prenose iz sfere državnog u sferu privatnopravnog odlučivanja.<sup>9</sup> Bez obzira na to, uloga (ne)državne uprave, ne može se odvojiti od uloge države koju ona ima u društvu. Ona uvijek ostaje vezana određenim poslovima kao što su odbrana, vanjski poslovi, unutrašnji poslovi, finansije i dr. Međutim, kada se uprava javlja kao sistem javnih službi, tada do izražaja dolaze razne vrste poslova u kojima se smanjuje intervencija države.<sup>10</sup> Stoga se upravno i posebno pravo javljaju kao dio pravnog sistema u kojem su sadržane pravne norme kojima su uređene različite oblasti društvenog života. U nekim od njih, kao što su odbrana, unutrašnji poslovi, vanjski poslovi, socijalno staranje, finansije i dr., do izražaja dolazi strogo autoritativni karakter uprave, dok u nekim koji su sastavni dio nabrojanih (privatna sigurnost kao oblast sigurnosti), autoritativnost državne vlasti je prenesena u sferu javno-privatnih ovlaštenja.

---

<sup>8</sup> Dr. Đuro Gatarić, *Ibid.*, 5. str.

<sup>9</sup> E. Pusić dijeli upravnu djelatnost na oblast u kojoj se uprava javlja kao instrument vlasti, u kojoj do izražaja dolazi kriterij autoritativnosti prema kojem se određuje da li se određeni poslovi vrše autoritativno ili neautoritativno. (Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Zagreb, 1997.).

<sup>10</sup> *Ibid.*

### **3. Posebno upravno pravo u sistemu sigurnosti Bosne i Hercegovine**

Upravo zahvaljujući dosadašnjim iskustvima, nesumnjivo je da se u najskorijoj budućnosti policijski poslovi moraju organizovati na nivou Bosne i Hercegovine. To bi značilo, da se na državni nivo prenesu poslovi koji su trenutno u nadležnosti entiteta RS BiH i Federacije BiH,<sup>11</sup> kao i unutrašnji poslovi koji su u nadležnosti kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova u Federaciji Bosne i Hercegovine. Posebno pada u oči da su neki srodni poslovi iz djelokruga organa unutrašnjih poslova različito regulisani od strane pojedinih organa uprave, kao što su npr. poslovi koji su vezani za državljanstvo. Oni su stavljeni u nadležnost pojedinih državnih organa uprave na entitetskom i državnom nivou koji nisu organizovani po istom principu, niti su nadležni za obavljanje iste vrste upravnih poslova. Tako je za poslove državljanstva BiH nadležno Ministarstvo civilnih poslova, dok je za rješavanje u upravnim stvarima koje se odnose na državljanstvo Federacije u skladu sa federalnim zakonom, nadležno Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Prema članu 2. Zakona o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine («Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine», broj:49/05), unutrašnji poslovi iz nadležnosti Federalnog ministarstva su:

1. sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela terorizma, međukantonalnog kriminala, stavljanja u promet opojnih droga i organizovanog kriminala, te pronalaženje i hvatanje učinilaca tih krivičnih djela i njihovo privođenje nadležnim organima;
2. osiguranje određenih ličnosti i zgrada Federacije;
3. školovanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje;
4. državljanstvo Federacije.

Unutrašnji poslovi iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona su provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu i putnim ispravama državljana Bosne i Hercegovine sa teritorije Federacije, i o boravku i kretanju stranaca na teritoriji Federacije.

Kad se zakoni i drugi propisi provode od strane kantonalnih organa u skladu sa prethodnim stavom, Federalno ministarstvo može donijeti propise i upute za provođenje zakona i inače koordinira aktivnost kantonalnih organa u toj oblasti, ukoliko drugim relevantnim federalnim zakonom nije drugačije propisano.

<sup>12</sup> U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, Federalno ministarstvo naročito:

- 1) neposredno sprovodi federalnu politiku i izvršava federalne zakone iz okvira svoje nadležnosti i o tome izvještava premijera Vlade Federacije, predsjednika

Organizaciona šema Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine postavljena je tako da se u njegovom sastavu kao upravne organizacije nalaze:

1. Državna granična služba BiH;
2. Agencija za informacije i zaštitu BiH, i
3. Ured za saradnju sa Interpolom

Entiteti Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine, svojim Zakonima o unutrašnjim poslovima uredili su organizaciju ministarstva tako da se u njihovom sastavu nalazi Uprava policije koja obavlja operativne poslove. Slično, kao u entitetima, uređeni su unutrašnji poslovi u kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Njihova organizacija postavljena je tako da obuhvata organizaciju, rukovođenje i nadležnost ministarstva unutrašnjih poslova, uključujući tu i organizaciju, rukovođenje i način vršenja poslova policije, dužnosti i prava ovlašćenih službenih lica, međusobne

---

Federacije Bosne i Hercegovine i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, obavezno dva puta godišnje, a po potrebi i češće;

- 2) rješava u upravnim stvarima o državljanstvu Federacije utvrđenim federalnim zakonom;
- 3) obavlja nadzor nad sprovođenjem federalnih zakona;
- 4) priprema i predlaže zakone i druge propise iz nadležnosti Federalnog ministarstva;
- 5) obavlja nabavku naoružanja, opreme i materijalno-tehničkih sredstava za svoje potrebe;
- 6) donosi i realizuje program školovanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika Federalnog ministarstva;
- 7) stara se o primjerni stručnih i naučnih metoda u svom radu;
- 8) organizuje i neposredno, ili u saradnji sa odgovarajućim ustanovama, ili privrednim društvima obavlja naučnoistraživačke poslove neophodne za unapređivanje djelatnosti policije i kriminalističko-tehničkih istraživanja i vještačenja;
- 9) osigurava jedinstvenu obradu podataka iz nadležnosti Federalnog ministarstva;
- 10) obavlja organizovanje, razvoj, modernizaciju i održavanje funkcionalnog sistema veza i obavlja poslove prenosa zaštićenih informacija Federalnog ministarstva;
- 11) obavlja organizovanje jedinstvenog sistema izvještavanja potrebnog za ispunjavanje svojih nadležnosti prema ovom zakonu;
- 12) vodi statističke i operativne evidencije potrebne za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. (Član 13. Zakona o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine. «Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine», broj:49/05).



odnose i saradnju bilo kojeg kantonalnog ministarstva sa Ministarstvom unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno, ministarstvima unutrašnjih poslova drugih kantona i općina unutar kantona, zatim radne odnose, disciplinsku odgovornost i stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika kao i druga pitanja od značaja za rad pojedinog kantonalnog ministarstva unutrašnjih poslova. Kao što vidimo, unutrašnji poslovi u kantonima, uglavnom su slični i proizilaze iz ustavnih nadležnosti i položaja kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Oni se odnose na provođenje Ustava i zakona Kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine u vezi sa unutrašnjim poslovima, zatim poslovi i zadaci policije, osim onih koji su u nadležnosti ministarstva unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine, kao i poslovi koje kantonalno ministarstvo unutrašnjih poslova povjeri Federalnom ministarstvu, poslovi osiguranja određenih lica, registracije vozila, držanja i nošenja oružja, kretanja i boravka stranaca, izdavanja putnih isprava itd.

### **3.1. Poslovi iz oblasti sigurnosti na nivou Bosne i Hercegovine**

Dejtonskim mirovnim sporazumom za Bosnu i Hercegovinu,<sup>13</sup> zaustavljen je oružani sukob u Bosni i Hercegovini, nakon čega je uspostavljena decentralizirana vlast na više nivoa. Posebno se to odnosi na policijske snage koje su potpale pod nadležnost entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova. U skladu sa Ustavom BiH, odnosno, Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, državni nivo je odgovoran za «međunarodno i međuentitetsko provođenje krivičnog zakona, uključujući odnose sa Interpolom». Kako bi se u državi osigurale institucije koje su neophodne za ispunjavanje ustavom utvrđenih zadataka na državnom nivou, 2004. godine formirana je Državna agencija za informiranje i zaštitu (SIPA). Njen zadatak je razmjena informacija koje se tiču provođenja zakona, kao i

---

<sup>13</sup> Dejtonski mirovni sporazum nalaže slijedeće: "Bosna i Hercegovina će preuzeti odgovornost za druge stvari kao što su one koje su neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodne osobnosti Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti ustanovljene kao neophodne za ispunjenje ovih dužnosti". (Dejtonskog mirovni sporazum, Aneks IV, Član III, 5 (a).

pružanje zaštite državnim institucijama i njenim predstavnicima. Tako je politička odgovornost za provođenje zakona podijeljena. Na nivou države, Ministarstvo civilnih poslova je od 1996. do formiranja Ministarstva sigurnosti, bilo između ostalog odgovorno i za alokaciju sredstava i zakonodavstvo DGS-a, za pitanja Interpola, za pasoše i druge mjere provođenja zakona. Formiranjem Ministarstva sigurnosti 2003. godine, nastojalo se osmisliti dalje centraliziranje i konsolidiranje unutrašnjih poslova. U sadašnjoj situaciji, postoji veoma loša vertikalna i horizontalna komunikacija između pojedinih nivoa vlasti, pa čak i na samim nivoima.

U Republici Srpskoj policija je centralizovano organizovana, dok je u Federaciji decentralizovana na kantonalna ministarstava unutrašnjih poslova. U takvim odnosima, Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova ima vrlo ograničenu moć koja se svodi na međuentitetsku koordinaciju i međukantonalnu saradnju, dok su svi ostali aspekti provođenja zakona iz ove oblasti stavljeni u nadležnost kantona. Na drugoj strani, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, odgovorno je za sve tipove prevencije kriminala i provedbu zakona u tom entitetu. Također, Brčko Distrikt ima policiju sa vlastitom organizacionom strukturom i ovlaštenjima koja proizilaze iz Statuta, u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom i arbitražnom odlukom.

U okviru sadržaja i djelokruga poslova organa unutrašnjih poslova, postoji osnovna podjela na upravne i stručne poslove. Postavlja se pitanje, koji poslovi spadaju u upravne, a koji u stručne poslove, određeno je zakonima o unutrašnjim poslovima.

Zakonom o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje se organizacija, rukovođenje i nadležnost Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, uključujući organizaciju, rukovođenje, nadležnost federalne uprave policije i utvrđuju međusobni odnosi Federalnog ministarstva i uprave policije sa kantonalnim organima i drugim organima u BiH.

Također, njim se uređuju i dužnosti i prava policajaca i drugih službenika i namještenika u Federalnom ministarstvu, radni odnosi, stručno osposobljavanje i disciplinska odgovornost, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje funkcija Federacije u oblasti unutrašnjih poslova.

U teorijsko-pravnom smislu upravni poslovi u okviru unutrašnjih poslova, grupisani su prema resorima u skladu sa principima organizovanja. Tako, S. Dedić pravi podjelu prema kojoj unutrašnje poslove svrstava u četiri grupe i to: 1.unutrašnji poslovi koji spadaju u djelokrug službe za zaštitu ustavnog poretka; 2. unutrašnji poslovi u vezi sa zaštitom državne granice i aerodroma; 3. unutrašnji poslovi koje obavlja policija; 4. drugi upravni i stručni poslovi koji su uvršteni u unutrašnje poslove».<sup>14</sup> Iako je teško generalno odrediti oblast unutrašnjih poslova u Bosni i Hercegovini zbog njene veoma složene ustavne strukture i organizacije vlasti na pet nivoa i Brčko Distrikta, ipak se može reći da se pozitivno-pravna klasifikacija unutrašnjih poslova, kao upravnih i stručnih poslova sastoji od djelatnosti koja se odnosi na zaštitu ustavom utvrđenog poretka, zaštitu života i lične sigurnosti ljudi, spriječavanje i otkrivanje krivičnih djela, pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih djela i njihovo predavanje nadležnim organima, održavanje javnog reda i mira, zaštita određenih ličnosti objekata, vršenje kriminalističko-tehničkih poslova, sigurnost saobraćaja na cestama, kontrolu kretanja na granici, kontrolu putničkog prometa preko državne granice, utvrđivanje i rješavanje graničnih incidenata i drugih povreda granice, pružanje pomoći u slučaju opće opasnosti (javna sigurnost), udruživanje građana, javne skupove, držanje i nošenje oružja, protupožarna zaštita, državljanstvo, putne isprave za prelaz preko državne granice, kretanje i boravak stranaca, matične knjige, lična imena,

Kao što vidimo, upravni propisi koji organizaciono i funkcionalno čine predmet posebnog upravnog prava unutrašnjih poslova, kao posebne nastavne discipline, metodski nisu odvojeni od općeg upravnog prava. Istina, oni su postavljeni, bilo u okviru pojedinih

---

<sup>14</sup> Sead Dedić, *Ibid.*, str. 350.

srodnih upravnih organa iz oblasti unutrašnjih propisa, bilo iz domena drugih organa i organizacija. Unutrašnji poslovi na nivou Bosne i Hercegovine nalaze se u nadležnosti Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine i, u materijalnom i formalno-pravnom smislu (organizacijskom), postavljeni su tako da djeluju kao upravne organizacije. To su:

1. Agencija za informacije i zaštitu BiH;
2. Državna granična služba BiH; i
3. Ured za saradnju sa Interpolom

### 3.1.a) Agencija za informacije i zaštitu BiH

Rješenja koja su bila sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine nisu podrazumijevala postojanje takvog organa uprave koji bi obavljao upravne i stručne poslove iz oblasti unutrašnjih poslova na nivou Bosne i Hercegovine koji bi u jednom ili više srodnih područja osiguravao primjenu zakona i drugih propisa, te bio odgovoran za njihovo izvršavanje. Tako su mnoga važna pitanja iz domena unutrašnjih poslova ostajala po strani. Posebno se to odnosilo na organizovani kriminal, terorizam, ratne zločine, trgovinu ljudima, prelazak državne granice, saradnju sa međunarodnim organizacijama iz ove oblasti i dr.

Nakon osnivanja Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, u njegovom sastavu su stvorene tri samostalne upravne organizacije koje smo već spomenuli čija su prava i obaveze, kao i operativna samostalnost uređene, uređene posebnim zakonom. Jedna od organizacionih cjelina koja se nalazi u sastavu Ministarstva je Agencija za istrage i zaštitu BiH (SIPA).<sup>15</sup> To je upravna organizacija s operativnom samostalnošću koja je osnovana radi obavljanja policijskih poslova. Na njenom čelu je direktor koji rukovodi Agencijom i koji ima najviša policijska ovlaštenja. S obzirom da je Agencija za istrage i zaštitu BiH upravna organizacija, proizilazi da ona pored strukture koju čine ljudi i sredstava, ima veoma jasne zadatke kako bi ostvarila postavljene ciljeve.

<sup>15</sup> Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) osnovana je Zakonom o državnoj agenciji za istrage i zaštitu ("Službeni glasnik BiH", broj: 27/04).

Regulacija kojom se pokriva policijsko djelovanje, svakako je jedno od najmoćnijih nezavisnih regulativnih organa. Poslijeratna izgradnja sistema vlasti i institucija Bosne i Hercegovine, između ostalog, bila je opterećena dominantnim diskursom koji se odnosi na deregulaciju na državnom nivou. Nepostojanje sistema i nedovoljan razvoj upravljanja svodio se na stvaranje odluka kojima bi se uskladile djelatnosti različitih sudionika. Iz toga razloga izostala je organizovana aktivnost na spriječavanju nastanka i otkrivanju najtežih oblika svih vrsta kriminala. Osnivanjem Agencije za istrage i zaštitu stvoren je institucionalni nivo upravnog djelovanja na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Nadležnosti i organizacija Agencije za istrage i zaštitu, odnosno, SIPE kao policijskog organa Bosne i Hercegovine utvrđene su Zakonom.

U njih spada:

1. spriječavanje, otkrivanje i istraga krivičnih djela iz nadležnosti suda Bosne i Hercegovine, a posebno: organizovanog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugih krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teškog finansijskog kriminala;
2. prikupljanje obavještenja i podataka o krivičnim djelima iz tačke 1., te praćenje i analiza sigurnosne situacije i pojava koje pogoduju nastanku i razvoju kriminaliteta;
3. pružanje pomoći Sudu Bosne i Hercegovine i Tužilaštvu u prikupljanju obavještenja, te izvršavanje naloga Suda i Glavnog tužioca BiH;
4. fizička i tehnička zaštita lica, objekata i druge imovine zaštićene po ovom zakonu;
5. zaštita svjedoka;
6. provođenje međunarodnih sporazuma o policijskoj saradnji i drugih međunarodnih instrumenata u njenoj nadležnosti
7. kriminalistička ekspertiza;
8. ostali poslovi propisani zakonom i drugim propisom.

SIPA je upravna organizacija koja je organizaciono uređena tako da ostvari one djelatnosti za koje je Zakonom ovlaštena. Organizacija

SIPA-e sastoji se od upravljačke i organizacione strukture. Kao što smo naprijed naveli, SIPA-om rukovodi direktor koji ima jednog zamjenika i pomoćnike direktora za Kriminalističko-istražni odjel, kao i Odjel za unutrašnju kontrolu. Direktor je za svoj rad i rad SIPA-e, kao i za situaciju na područjima za koje je SIPA nadležna, odgovoran ministru sigurnosti i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

Što se strukture SIPA-e tiče, ona u svom sastavu ima odjele i organizacione jedinice koje imaju posebne zadatke.<sup>16</sup>

U njih spadaju:

1. Kriminalističko-istražni odjel;<sup>17</sup>
2. Finansijsko-obavještajni odjel;<sup>18</sup>
3. Odjel za zaštitu ličnosti i objekata;<sup>19</sup>
4. Odjel za zaštitu svjedoka;<sup>20</sup>
5. Jedinica za specijalnu podršku;<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Član 11. Zakona o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, *Ibid.*

<sup>17</sup> Prema članu 12. Zakona o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Kriminalističko – istražni odjel.

- a) radi na otkrivanju i istrazi krivičnih djela iz nadležnosti Suda, pronalaženju i hapšenju počilaca tih krivičnih djela i njihovom dovođenju Tužiocu, pod nadzorom, smjernicama i nalogima Tužioca u skladu sa zakonom o krivičnom postupku;
- b) radi na spriječavanju krivičnih djela;
- c) pruža operativnu pomoć Finansijsko-obavještajnom odjeljenju;
- d) prikuplja obavještenja i podatke o krivičnim djelima, prati i analizira sigurnosnu situaciju i pojave koje pogoduju nastanku i razvijanju kriminaliteta;
- e) organizuje i obavlja kriminalističko-stručne poslove.

<sup>18</sup> Finansijsko-obavještajno odjeljenje:

- a) prima prikuplja, evidentira, analizira, istražuje i prosljeđuje Tužiocu informacije, podatke i dokumentaciju primljenu u skladu sa zakonom i drugim propisima BiH o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti;
- b) ostvaruje međunarodnu saradnju na polju spriječavanja i istrage pranja novca i finansiranje terorističkih aktivnosti;
- c) pruža tužiocu stručnu podršku iz područja finansija. (Član 13. Zakona)

<sup>19</sup> U skladu sa članom 14. Zakona, zadaci odjeljenja za zaštitu ličnosti i objekata su «sprovođenje fizičke ili tehničke zaštite lica zaštićenih po ovom Zakonu, kao i zaštićenih objekata i druge zaštićene imovine».

<sup>20</sup> Prema članu 17. Zakona, «Odjeljenje za štitu svjedoka sprovodi zaštitu svjedoka u skladu sa zakonima i drugim propisima BiH o zaštiti svjedoka».

<sup>21</sup> Prema članu 18. Zakona :

6. Odjel za unutrašnju kontrolu;<sup>22</sup>
7. Niže organizacijske jedinice uspostavljene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji.

Kako bi SIPA ostvarila svoje ciljeve, Zakonom je izričito određeno da su organi uprave i druga tijela, službe i druge institucije u Bosni i Hercegovini, entitetska i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova, carinske i poreske vlasti, finansijska policija, tijela u vezi sa Interpolom, nadležna tijela Brčko Distrikta BiH i druga odgovarajuća tijela dužna saradivati sa SIPA-om i na njen zahtjev pružiti pomoć SIPA-i u obavljanju poslova iz njene nadležnosti, te koordinovati djelatnosti iz svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom i drugim propisima o zaštiti izvora, metoda i ostalih nejavnih informacija.

### 3.1.b. Državna granična služba BiH

Državna teritorija i državna granica su internacionalni pojmovi koji, da bi postojali moraju biti uređeni međunarodnim pravom. Osnovni pojam određenja granice podrazumijeva da ona odvaja omeđeni prostor između država na kopnu, moru i u zraku. Takav prostor naziva se državna teritorija. Jedan od najvažnijih problema današnjice vezan je za problem teritorije i u neposrednoj je vezi sa svjetskim mirom. Svakodnevno se događaju povrede granica koje uslovljavaju

- 
1. Jedinica za specijalnu podršku pruža pomoć drugim odjeljenjima osiguravajući dodatnu policijsku taktiku, opremu i osoblje, kada su potrebne pojačane mjere sigurnosti;
  2. Jedinica za specijalnu podršku obavlja najzahtjevnije i najsloženije taktičke i operativno-tehničke policijske radnje, primjenjujući policijska ovlaštenja u visokorizičnim situacijama kada su neophodne posebne vještine, obučenosť i oprema.

<sup>22</sup> Uloga odjeljenja za unutrašnju kontrolu je:

- a) interne istrage po predstavkama o nepriličnom ponašanju zaposlenih SIPA-e;
- b) istrage upotrebe sile, naročito vatrenog oružja, korupcije i zloupotrebe ovlaštenja od strane policijskih službenika u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH;
- c) interne kontrole postupaka unutar odjeljenja, kako bi se osiguralo propisno postupanje po zakonu, pravilnicima, policijskim priručnicima i pisanim naredbama;
- d) razvoj stručnih standarda i politike postupanja.

brojne sukobe koji zahtijevaju rješavanja, bilo pregovorima, a često se pribjegava i upotrebi sile koja je zabranjena međunarodnim pravom. To sve skupa jasno govori da zaštita državnih granica predstavlja izuzetno važno pitanje za međunarodne odnose u vezi teritorije. Danas najveći broj država u svijetu ima međusobno uređene granice i nespornu teritoriju. Da nije tako, teško da bi se međunarodni mir zadržao, a bez njega i ostali elementi koji čine državu prema međunarodnom pravu, bili bi dovedeni u pitanje.

Poznato je da je teritorija jedan od osnovnih elemenata državnosti. Da bi država postojala ona mora imati teritoriju kao oblast na kojoj se prostire suverena vlast.

Prema međunarodnom pravu, pod državnom teritorijom se podrazumijeva onaj dio zemljine površine koji potpada pod suverenitet određene države. Međutim, ni danas ne postoji saglasnost u definiranju teritorije. Na nju su uticala različita učenja unutrašnjeg i međunarodnog prava koja su se sporila, uglavnom, zbog pravne prirode državne teritorije. Bez namjere da se upuštamo u razjašnjavanje navedenih pitanja koja su teoretske naravi, možemo napraviti distinkciju između između političkih i pravnih shvatanja ovog pitanja. Prema političkom određenju, teritorija se može shvatiti kao atribut države, nešto bez čega ona ne može postojati. Na žalost, danas imamo slučaj postojanja države bez vlastite teritorije (Palestina). Na drugoj strani, pravna teorija o shvata teritoriju kao oblast prostiranja državne nadležnosti. Da bi određena oblast predstavljala teritoriju ona mora biti određena državnim granicama unutar kojih bi postojalo ovlašćenje državnog aparata za vršenje suverene nadležnosti. Različito definiranje državne granice, izraz je različitog shvatanja pojma države, zbog čega pojedini autori tom pojmu prilaze sa raznih aspekata, prije svih historijskih, geopolitičkih, pravnih, ideoloških i dr.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>"Pod državnim granicama podrazumevaju se ravni koje dele vertikalno, uključujući tu vazдушnu oblast i zemljinu utrobu, područja dvaju država ili područje jedne države od slobodnog mora". Dr. Smilja Avramov, *Međunarodno javno pravo*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, str. 204.



Pitanje teritorijalnih promjena i promjena državnih granica predstavlja danas jedno od suštinskih pitanja međunarodnog prava. Za njega je vezano pitanje međunarodnog mira i sigurnosti između država, pa promjena suvereniteta nad teritorijom ne predstavlja samo stvar onih država između kojih te promjene nastaju. Stoga je to veoma ozbiljno pitanje ne samo međunarodnog prava nego i njegovih organa i institucija sadržanih u Povelji UN-a. Prva činjenica koja se nameće u vezi teritorije i državne granice jeste postojanje države, a ona može postojati ako je u stanju sačuvati teritoriju. Štiteći nju, međunarodno pravo na isti način štiti državne granice kojima je određena cjelovitost država.

Najčešće su državne granice postojane i stabilne unoliko koliko je stabilna i sama država. Međutim, i nestabilna država treba da ima stabilne granice u onoj mjeri u kojoj je to od uticaja na međunarodni mir. Međunarodno pravo štiti državne granice kako u pogledu njihovog uspostavljanja, tako i u pogledu njihovog mijenjanja. Regulacija je proceduralno postavljena tako da isključuje silu i prijetnju upotrebom sile, a forsira pregovore koji mogu rezultirati ugovorom. Nakon toga vrši se uspostava državnih granica koja se obavlja praktičnim postupanjem međudržavnih komisija na terenu u vidu njihovog obilježavanja. To je posao koji obavljaju mješovite

---

“Državne granice su brane koje dele i spajaju državne teritorije”. Prof. dr. Branimir Janković, *Međunarodno javno pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1968., str. 116.

“U običnom govoru i dok gledamo zemljopisne karte, predočavamo sebi granicu kao crtu koja omeđuje državno područje. Ali područje države nije ploha Zemljine površine, nego prostor triju dimenzija koji se proteže iznad zemljine površine u visinu i isto tako ispod nje u dubinu. Prema tome granica zapravo nije crta nego ploha nepravilna oblika koja omeđuje samu površinu tla, zračni prostor i podzemlje koji su sastavni dio državnog područja”. Akademik Juraj Andrassy i dr., *Ibid.*, str. 154.

»Kao što ni područje (teritorij) države ne čini samo površinu njezina kopnenog i morskog prostora, nego zahvaća njegovo podzemlje i zračni prostor, tako niti državna granica nije jednodimenzionalna 'crta'. S obzirom da se spušta u dubinu, te razgraničuje zračni prostor između država, ona ima i drugu dimenziju. Ipak se u brojnim međunarodnim instrumentima i u znanstvenim raspravama gotovo redovito spominje 'granična crta', time da se druga dimenzija te 'plohe' podrazumjeva«. V.Đ.Degan, *Međunarodno pravo*, *Ibid.*, str. 563.

komisije ustanovljene na osnovu međunarodnih ugovora. Prilikom razgraničenja na terenu, ove komisije obično imaju ovlašćenja da odstupe od teksta ugovora,<sup>24</sup> do izvjesne mjere, kako bi se granica prilagodila mjesnim, geografskim i ekonomskim uslovima.<sup>25</sup> Državne granice određuju dvostranim ili višestranim ugovorima koji se nakon toga potpisuju i ratifikuju. Poštovanje međudržavnih granica znači poštovanje teritorijalnog statusa quo koji je uspostavljen nakon što komisije na terenu završe posao demarkacije. Svi slučajevi promjene državnih granica, a posebno onih koje su nastali teritorijalnim promjenama podrazumijevaju primjenu pravila međunarodnog prava prema načelu *uti possidetis iuris*.<sup>26</sup> To načelo moglo bi se označiti kao faktičko stanje posljednjeg posjeda. Iz razloga što se s njim prvobitno rješavalo pitanje granica između država koje su izlazile iz kolonijalnog statusa ono nesumnjivo upućuje na posjedovanje, pa se zaštita posljednjeg posjeda čini kriterijumom.

### **3.1.c. Unutrašnji poslovi u vezi sa državnom graničnom službom Bosne i Hercegovine**

Radi vršenja poslova zaštite državne granice i sigurnosti njenog prelaženja na kopnu, moru i zraku, na nivou Bosne i Hercegovine u sastavu Ministarstva sigurnosti, kao posebna upravna organizacija, postoji Državna granična služba Bosne i Hercegovine (DGS).

Organi granične službe su u nadležnosti Bosne i Hercegovine, a njom upravlja direktor sa dva zamjenika iz reda različitih konstitutivnih naroda. Prema članu 1. Zakona o državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine, služba se sastoji od glavnog ureda smještenog u

---

<sup>24</sup> Vidjeti šire o tome u: Juraj Andrassy, *Les Rapports de Frontiere et de Voisinage entre la Yugoslavie et les Etats limitrophes*, Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1., 1956., str. 52.

<sup>25</sup> Članom 5. Ugovora o miru sa Italijom, od 10. februara 1947., dozvoljeno je komisiji da odstupi 0,5 km, od linije utvrđene ugovorom. (M. Bartoš, *Međunarodni ugovori FNRJ*, Beograd, br. 4. 1947. str. 473.).

<sup>26</sup> "To znači da ako između novih država sljednica nema drukčijega sporazuma, između tih teritorijalnih cjelina koje su stekle neovisnost crta razgraničenja unutar države prethodnice, koja je bila na snazi na datum sukcesije država, postaje njihova državna granica prema međunarodnom pravu". (V.Đ.Degan, *Ibid.*, str. 566.).

Sarajevu i terenskih ureda. Sastav ukupnog osoblja u Graničnoj službi temelji se na popisu stanovništva iz 1991. godine, u skladu sa slijedećim kriterijima:

- glavni ured odražava strukturu stanovništva u BiH;
- terenski uredi odražavaju strukturu regiona ili kantona u kojima se nalaze;
- zastupljenost svakog od konstitutivnih naroda BiH na položajima na svim nivoima ni u kom slučaju ne može biti veća od  $\frac{2}{3}$  niti manja od 10% ukupnog osoblja Granične službe. Ova odredba se ne odnosi na zastupljenost ostalih koji, u svim slučajevima, imaju pravo na zastupljenost prema popisu stanovništva iz 1991. godine i navedenim kriterijima;
- sve jedinice Granične službe su u potpunosti mješovitog sastava i svi pripadnici mogu obavljati dužnosti na svakoj tački duž granice.

Osnovni zadatak Granične službe je da vrši zaštitu i nadzor državnih granica, kontrolu saobraćaja na graničnim prelazima i u graničnom pojasu, prikuplja obavještenja i druge podatke u cilju spriječavanja svih vidova prekograničnog kriminala,<sup>27</sup> štiti sigurnost aerodroma,<sup>28</sup> uz istovremenu zaštitu života ljudi i materijalnih dobara.

---

<sup>27</sup> Granična služba je zadužena za zaštitu granica Bosne i Hercegovine. Zaštita granica uključuje slijedeće poslove:

1. nadzor granica;
2. kontrolu prometa na graničnim prelazima, u pojasu do 10 (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 službe obuhvata polovinu razdaljine od međunarodne granice do entitetske linije razgraničenja;

Ova zadaća uključuje.

- a) pregledavanje dokumenata na graničnim prelazima i odobravanje prelaska granice;
- b) zaustavljanje odnosno, spriječavanje nedozvoljenog ulaska u BiH;
- c) traganje za osobama u graničnom pojasu.

(Član 2. Zakona o graničnoj službi Bosne i Hercegovine „Službeni glasnik BiH“, br. 2/2000).

<sup>28</sup> Na međunarodnim zračnim lukama Granična služba štiti i osigurava međunarodne granice Bosne i Hercegovine i civilni i zračni promet. Ova zaštita koju pruža Granična služba ograničena je na objekte zračne luke. (Član 3. Zakona o državnoj graničnoj službi).

### 3.1.d. Radno-pravni položaj zaposlenih u DGS

Poslove iz nadležnosti Državne granične službe Bosne i Hercegovine obavljaju službena lica i osoblje za podršku. Poslovi ove dvije kategorije pripadnika državne granične službe su striktno razgraničeni. Službenici koji rade u DGS imaju odgovornost za sprovođenje Zakona o državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine, primjenu krivičnih zakona i zakona o prekršajima. Oni su ovlaštena službena lica koja raspolažu posebnim službenim ovlaštenjima koja su utvrđena Pravilima o općim i posebnim nadležnostima Državne granične službe Bosne i Hercegovine.

Na drugoj strani, osoblje za podršku čine zaposleni u DGS na poslovima stručno-operativne, računovodstvene i pomoćno-tehničke prirode.

Na rad u Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine može biti primljeno lice koje ispunjava opće i posebne uslove za rad u državnim organima uprave.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Prema članu 8. Pravila o zaposlenim i radu („Službeni glasnik BiH“, broj: 2/2000), opći uslovi za rad u organima državne uprave su:

1. državljanstvo;
2. punoljetnost;
3. opća zdravstvena sposobnost;
4. školska sprema određene struke i stepen obrazovanja prema zahtjevu radnog mjesta;
5. da se protiv lica ne vodi krivični postupak, odnosno, da nije osuđivan za krivična djela protiv ustavnog poretka, protiv čovječnosti i međunarodnog prava, protiv slobode i prava građana, protiv službene i druge odgovorne dužnosti i protiv imovine, kao i lice osuđeno za drugo krivično djelo u trajanju od najmanje jedne godine.

Posebni uslovi za zaposlenje u državnim organima DGS, propisani su članom 9. Pravilnika. To su:

1. radno iskustvo;
2. stručni ispit;
3. uspješno završena polčetna i napredna obuka za rad u DGS;
4. posebni zdravstveni i psihofizički uslovi;
5. posebna specijalistička znanja i vještine.

Nakon što potrebu za prijem novih službenika odluči direktor DGS, popuna službenicima se vrši putem javnog konkursa u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji DGS.

### **3.2. Sudska policija**

Organizacija, nadležnost, prava i obaveze zaposlenika u vršenju poslova iz djelatnosti sudske policije određeni su Zakonom o sudskoj policiji Bosne i Hercegovine.<sup>30</sup>

U skladu s njim, Sudskom policijom rukovodi ministar pravde, a zapovjednik Sudske policije je odgovoran za njenu operativnu kontrolu. Unutrašnja organizacija Sudske policije uređena je podzakonskim aktima koje na prijedlog ministra pravde donosi Vijeće ministara.

Nadležnosti sudske policije su striktno određene Zakonom. S tim u vezi Sudska policija je ovlaštena da:

- 1) pruža pomoć Sudu Bosne i Hercegovine i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, kao što je propisano zakonom, u smislu pribavljanja informacija, izvršenja naloga Suda za prinudno privođenje svjedoka, izvršenja naloga Suda za privođenje optuženih lica, sprovođenje osuđenih lica u ustanove za sprovođenje sankcija izrečenih presudama Suda, održavanje reda u sudnici, sigurnosti sudaca i dužnosnika Suda, kao i drugih lica unutar Suda, internog osiguravanja zgrade Suda, te izvršenja drugih naloga Suda.
- 2) pruža pomoć u osiguravanju uvida u zvaničnu dokumentaciju, uključujući sudske i upravne spise, a posebno prilikom pribavljanja neophodnih informacija, dokumenata i spisa u slučaju pružanja otpora ili nesaradnje od strane bilo kojeg dužnosnika u toklu istrage.
- 3) provodi naloge Suda koji se odnose na pretres imovine i lica, na privremeno oduzimanje predmeta, na osiguranje provođenja izvršnih naloga Suda, kao i drugih naloga Suda čiji je cilj preduzimanje koraka kojima se osigurava uspješno odvijanje izdatog sudskog naloga. Sudska policija u cilju ekspertize ili operativne potpore može zatražiti

<sup>30</sup> Zakon o sudskoj policiji Bvosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 21/2003).

pomoć službi za provođenje zakona Bosne i Hercegovine, entiteta ili Brčko Distrikta. Za vršenje poslova Sudske policije neophodno je da su njeni pripadnici naoružani i uniformisani iz razloga što su u vršenju svojih dužnosti i obavljanju svakodnevnih zadataka dužni štiti ljudske živote i dostojanstvo i na odgovarajući način reagovati uvijek kada su interesi ljudi i institucije koju štite ugroženi. To znači da su pripadnici Sudske policije ovlašteni primjenjivati sredstva prinude u skladu sa Zakonom. Prinuda se odnosi na upotrebu fizičke snage i vatrenog oružja i ona mora biti proporcionalna i mora biti primijenjena samo da bi se spriječio fizički napad na suce, tužioce i ostale dužnosnike suda, kao i druga lica za čiju su zaštitu pripadnici sudske policije zaduženi.

#### **4. Organizovanje i funkcionisanje uprave u oblasti odbrane**

Reformom u oblasti odbrane Bosne i Hercegovine započeo je proces ukupne reforme uprave u Bosni i Hercegovini. Složenost čitavog projekta naročito uslovljava postojanje dva entiteta sa dva odbrambena sistema u okviru kojih se vrši organizovanje i vođenog potencijala za eventualno vođenje odbrambenog rata. Teške posljedice rata ostavile su na ovu oblast veoma teške i tragične posljedice. Nakon završetka ratnih sukoba došlo je do stvaranja entitetskih vojski i njihovih štabova, kao i civilne komande koja je bila ustanovljena preko nadležnih ministarstava odbrane. Nepostojanje jedinstvenog odbrambenog sistema Bosne i Hercegovine i uspostavljanje lanca komandovanja sa civilnim nadzorom, radi zaštite suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine, predstavljalo je suštinski zadatak reforme odbrane u Bosni i Hercegovini koja se polako privodi kraju. Donošenje novog Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine, sasvim je sigurno, u velikoj mjeri doprinijelo je jačanju državotvornih elemenata Bosne i Hercegovine. Na savremenim demokratskim osnovama utvrđena su prava, dužnosti i postupci institucija Bosne i Hercegovine, entitetskih organa i oružanih snaga Bosne i Hercegovine, radi odbrane suvereniteta i teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, kao i pružanje pomoći civilnim vlastima.

U periodu koji je prethodio donošenju Zakona, odbrambeni sistem Bosne i Hercegovine sastojao se od dva posebna podsistema u okvirima entiteta u kojim se vršilo organizovanje i priprema entitetskih vojski u svrhu osiguranja pravovremenog i organizovanog spriječavanja vojnog napada ili drugih opasnosti na teritoriju određenog entiteta. Vojske entiteta bile su ustrojene primarno kao nacionalne vojske, s tim što se vojska Federacije BiH sastojala od dvije komponente (bošnjačke i hrvatske) koje su uspostavljene 1996. godine od jedinica Armije BiH i Hrvatskog vijeća obrane. Tako ustanovljena dva odbrambena sistema podrazumijevala su jedinstven blok formiranja i pripremanja vojske za ratno stanje koje je označeno kao predstojeći napad ili već otpočeti napad, a neposredna ratna opasnost označena je kao opasnost od napada ili drugog oblika spoljnog ugrožavanja entiteta. Odbrana Bosne i Hercegovine, očigledno, nije bila u prvom planu, jer nije sadržavala ni organizacionu strukturu za tu namjenu, niti je bila normativno uređena. Obje vojske u miru su vršile pripremu ljudskih snaga i materijalnih sredstava za odbranu entiteta i Bosne i Hercegovine, za slučaj ratnog stanja, elementarnih nepogoda ili nastanka vanrednog stanja, kao i za razne mirnodopske aktivnosti izvan Bosne i Hercegovine koje se odnose na izvršavanje međunarodnih obaveza i učešća operacija na uspostavljanju mira. Upotrebu vojske i kontrolu nad entitetskim vojskama vršilo je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine na konsezualnoj osnovi. Ono je vrhovna i operativna i administrativna komanda nad vojskom Federacije BiH i vojskom Republike Srpske. Određena prava i dužnosti pripadaju i entitetima, s obzirom da je cijeli sistem odbrane uređen na entitetskom nivou.

Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine,<sup>31</sup> predviđeno je da on reguliše odbrambeni sistem Bosne i Hercegovine, uspostavi i definiše lanac komandovanja i ulogu svih elemenata kako bi Bosna i Hercegovina imala pun kapacitet u civilnom nadzoru i zaštiti njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta. U njemu su sadržana prava i dužnosti, kao i postupci institucija Bosne i Hercegovine, entitetskih organa i oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Pod oružanim snagama

---

<sup>31</sup> Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 43/2003).

se podrazumijevaju sve vojne snage u Bosni i Hercegovini, bez obzira da li su organizovane od državnih ili entitetskih institucija, čime se one sastoje od Vojske RS i Vojske Federacije BiH. U tom smislu, nadležnost Oružanih snaga Bosne i Hercegovine je:

- a) obavljanje vojne obuke za borbene ili druge oblike vojne odbrane;
- b) osiguravanje borbene gotovosti;
- c) pružanje vojne odbrane državi u slučaju napada;
- d) pomoć organima civilne zaštite u reagiranju na prirodne katastrofe i nesreće;
- e) ispunjenje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.<sup>32</sup>

Cijenimo da su ovakva rješenja, prema kojima Oružane snage Bosne i Hercegovine podrazumijevaju sve vojne snage u Bosni i Hercegovini, bilo da su organizovane od strane državnih ili entitetskih institucija, loše rješenje koje je neodrživo iz razloga što jedna država ne može imati dvije vojske. To do sada nije bio slučaj nigdje u svijetu, a posebno tako nešto ne omogućava uključivanje Bosne i Hercegovine u Nato i Evro-atlantske integracije. Stoga, smatramo da su postojeća rješenja anahrona i prevaziđena, te da će vrlo brzo, donošenjem novog Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine, biti napuštena. Cijenimo da reforma odbrambenog sistema treba da ide onim pravcem kojim će prihvatiti postojeće standarde u ovoj oblasti. To znači da Oružane snage Bosne i Hercegovine trebaju biti profesionalna, jedna vojna sila koju organizuje i kontrolira država Bosna i Hercegovina. U budućnosti, one će se sastojati or aktivne i rezervne komponente, a činit će ih pripadnici iz reda sva tri konstitutivna naroda i reda ostalih u skladu sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine.

#### **4.1. Zadaci oružanih snaga Bosne i Hercegovine**

Zadaci oružanih snaga Bosne i Hercegovine moraju imati naglašen mirnodopski i odbrambeni karakter, što znači da, osim pružanja vojne odbrane državi u slučaju napada, zadaci oružanih snaga na prvom mjestu moraju biti usmjereni na učešće u mirnodopskim operacijama radi kolektivne sigurnosti tamo gdje se za to ukaže potreba i gdje to

---

<sup>32</sup> Član 4. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine, Ibid.



organi UN-a ocijene kao neophodno. U pitanju su o operacije koje imaju cilj, podršku miru i samoodbrani, uključujući i borbu protiv terorizma. Naglašen mirnodopski karakter oružanih snaga, također, proizilazi iz potrebe da one pružaju pomoć organima civilne zaštite u aktivnostima na spašavanju ljudi i materijalnih dobara u slučaju prirodnih nepogoda i nesreća. Uz ove aktivnosti spadaju i poslovi deminiranja na čišćenju terena od zaostalih neeksplozivnih minsko-eksplozivnih sredstava.

Vrhovnu komandu i kontrolu nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine ima Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Ono djeluje na principu konsenzusa. U vršenju administrativne kontrole Predsjedništvo je nadležno da: a) predlaže i zahtijeva proglašenje ratnog i vanrednog stanja koje je u nadležnosti Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine, b) uputi kontigent oružanih snaga izvan Bosne i Hercegovine radi učešća u mirovnim operacijama.

Uz navedene osnovne funkcije koje se tiču upotrebe Oružanih snaga, Predsjedništvo ima i vrhovnu komandu i kontrolu nad oružanim snagama, kao i određivanje i mijenjanje strukture i broja pripadnika Oružanih snaga, vodeći računa o nacionalnoj izbalansiranosti i zastupljenosti pripadnika svih konstitutivnih naroda i pripadnika iz reda ostalih. Također, uloga Predsjedništva vezana je za kadrovska rješenja i unapređenja u Oružanim snagama.

Pored predsjedništva kao vrhovne komande, značajnu ulogu ima i Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine. To je upravni organ civilnog karaktera koji je posebno nadležan za:

- a) stvaranje i održavanje odbrambenog kapaciteta kako bi se osigurala zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine;
- b) predlaganje budžeta za odbranu Bosne i Hercegovine i izdavanje odobrenja za rashode iz državnog budžeta za odbranu;
- c) organizaciju, opremanje i snabdijevanje Oružanih snaga;

- d) reguliranje organizacije i vođenje pukova,<sup>33</sup>njihovih komandi i osoblja;
- e) provođenja definiranih politika i smjernica i osiguranje provođenja zakona, ostalih propisa i općih akata iz oblasti odbrane;
- f) izvršavanje obaveza u vezi sa izgradnjom i održavanjem vojnih i drugih objekata, kao i objekata od posebnog značaja za odbranu Bosne i Hercegovine.
- g) upravljanje i korištenje sredstava namijenjenih za potrebe Oružanih snaga;
- h) nabavljanje, čuvanje i obnavljanje rezervnih proizvoda posebne namjene za potrebe Oružanih snaga;
- i) izrađivanje kriterija o uvjetima i načinu skladištenja, čuvanja i održavanja naoružanja i vojne opreme i stara se o zaštiti materijalnih sredstava i objekata u oružanim snagama;
- j) ispitivanje, kontrola kvaliteta i verifikacija naoružanja i vojne opreme za potrebe Oružanih snaga;
- a) k)planiranje, izvođenje geodetskih, fotogrametrijskih i kartografsko-reprodukcijskih poslova od interesa za odbranu, provođenje nadzora nad izvođenjem tih poslova i staranje o čuvanju, skladištenju i distribuciji geodetskih, fotogrametrijskih i kartografskih materijala i dokumenata značajnih za odbranu,
- k) organiziranje veze, protivelektronskog osiguranja i kriptu – zaštite Oružanih snaga;
- l) organiziranje i vršenje inspekcijskog nadzora nad Oružanim snagama;
- m) organiziranje i provođenje mjera sigurnosti i zaštite odbrambenog sistema, kao i tajnih podataka odbrane,
- n) potpisivanje općih i osnovnih pravila za Oružane snage, a donosi i propise o školovanju, odgoju i obrazovanju uz Oružanim snagama, o vojnoj disciplini i druge propise predviđene Zakonom;

---

<sup>33</sup> Brigada je osnovna formacija Oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Oružane snage Bosne i Hercegovine saastojaće se iz rodova organizovanih po sistemu pukova:. Postojaće tri tri pješadijska puka koji će odražavati identitet jedinica iz naroda iz kojih potiču. Komande brigada sastoje se od pripadnika više pukova. Manje jedinice od brigade su bataljoni. Brigade se sastoje od bataljona iz više od jednog pješadijskog puka.

- o) predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim odnosima vezanim za pitanja odbrane;
- p) nadzor nad svim subjektima Oružanih snaga;
- q) upućuje prijedlog Vijeću ministara Bosne i Hercegovine sa inicijativom o učešću u operacijama podrške miru kao i druge nadležnosti propisane Zakonom o učešću pripadnika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, policijskih službenika, državnih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama podrške miru i drugim aktivnostima u inostranstvu.<sup>34</sup>
- r) izradu, pregled i ažuriranje Odbrambene politike Bosne i Hercegovine koju odobrava Predsjedništvo, a usvaja Parlamentarna skupština;
- s) izradu i odobravanje politika i propisa u pogledu organizacije, administracije, personala, obuke, opremanja i upotrebe Oružanih snaga;
- t) osiguravanje da Bosna i Hercegovina poštuje međunarodne obaveze vezane za pitanja odbrane;
- u) uspostavu postupka odobravanja vojne pomoći civilnim vlastima u slučaju prirodnih katastrofa i nesreća, po ovlaštenjima datim od Predsjedništva;
- v) osiguravanje transparentnosti funkcija Ministarstva odbrane;
- w) utvrđivanje politike stambenog zbrinjavanja pripadnika Ministarstva odbrane i Oružanih snaga;
- x) planiranje i organizovanje naučno-istraživačkog rada od značaja za odbranu;
- y) davanje stručnih mišljenja o nastavnim programima koji se tiču isključivo vojnih aspekata civilne odbrane, a na zahtjev nadležnih institucija;
- z) ostale nadležnosti definirane u zakonu.

(2) Ministar odbrane donosi propise za koje je nadležan i izdaje stručna uputstva radi izvršavanja dužnosti navedenih u stavu (1) ovog člana.

---

<sup>34</sup> Zakon o učešću pripadnika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, policijskih službenika, državnih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama podrške miru i drugim aktivnostima u inostranstvu («Službeni glasnik BiH», broj: 14/2005).

Ministar odbrane Bosne i Hercegovine ima organizacione i administrativne nadležnosti koje su vezane za predmet vrhovne komande i kontrolu od strane Predsjedništva. Ministar je posebno nadležan da:

- a) predlaže i donosi propise, izdaje direktive i naređenja koja se odnose na organizaciju, administraciju, personal, obuku, opremanje, razmještaj i upotrebu Oružanih snaga kako bi se osigurala maksimalna interoperabilnost unutar Oružanih snaga i interoperabilnost sa snagama NATO-a.
- b) obavlja ulogu međunarodnog predstavnika Bosne i Hercegovine za pitanja odbrane na ministarskom nivou;
- c) daje preporuke Predsjedništvu vezano za veličinu i strukturu Oružanih snaga;
- d) utvrđuje organizaciju i formaciju komandi i jedinica Oružanih snaga na prijedlog Zajedničkog štaba Oružanih snaga
- e) daje preporuke Predsjedništvu vezano za organizaciju vojnih snaga za zadatke i misije;
- f) uspostavlja strateško planiranje za oružane sukobe, operacije podrške miru i reagiranje u slučaju prirodnih katastrofa i nesreća;
- g) predlaže postavljanje, unapređenje i smjenu generala u skladu s odredbama ovog Zakona;
- h) planira i vrši nadzor nad provođenjem svih vojnoobavještajnih aktivnosti za Oružane snage;
- i) daje preporuke Predsjedništvu vezano za postavljanje vojnodiplomatskih predstavnika i vojnih predstavnika;
- j) angažiranje profesionalnog vojnog osoblja na popuni odobrenih upražnjenih mjesta u Oružanim snagama;
- k) unapređenja, postavljenja i razrješenja vojnih lica ispod čina generala ;
- l) regulira nabavku roba i usluga za Oružane snage koje su izuzete Zakonom o javnim nabavkama BiH («Službeni glasnik BiH», broj: 49/2004 i 19/2005).
- a) upravlja i donosi propise o korištenju pokretne i nepokretne imovine.

Osim navedenih ovlaštenja, ministar odbrane ima i svoje komandne nadležnosti koje su vojnog karaktera i vezane su za izdavanje

naređenja načelniku Zajedničkog štaba Opuštenih snaga Bosne i Hercegovine u pogledu upotrebe i razmještaja jedinica Opuštenih snaga u zemlji, aktiviranja jedinica rezervnog sastava, pomoći organima civilne zaštite, kao vršenje kontrole nad vojnoobavještajnim poslovima u Opuštenim snagama. Također, ministar odbrane, kao inokosni organ koji rukovodi radom Ministarstva odbrane ima ovlaštenja da nadgleda, prati i vrši inspekciju nad Opuštenim snagama kako bi se osiguralo poštivanje Zakona. On je ovlašten da izdaje naređenja, uputstva i direktive.

S obzirom da u Bosni i Hercegovini entiteti nemaju vlastite opuštene snage, postavlja se pitanje postojanja Stalnog komiteta za vojna pitanja. Kao što je poznato, to je poseban organ Predsjedništva Bosne i Hercegovine. On je stalnog karaktera i predviđen je članom V Aneksa IV. Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ima veoma značajne ingerencije u odbrani zemlje, a uspostavljen je, kako bi svaki član Predsjedništva imao funkciju civilne komande nad opuštenim snagama.

Osnovni problem postojanja Stalnog komiteta za vojna pitanja jeste u tome što oblast odbrane nije Ustavom postavljena na državni nivo, dok su se pod opuštenim snagama Bosne i Hercegovine podrazumijevale vojne snage oba entiteta, bez obzira što su djelovale potpuno odvojeno.

Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine, predviđeno je da Stalni komitet za vojna pitanja obavlja tačno određene dužnosti, osim ukoliko Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ne odluči drugačije. Prema odredbama Zakona, dužnosti Stalnog komiteta za vojna pitanja su da:

- a) razmatra i pruža savjete o Sigurnosnoj politici i Odbrambenoj politici Bosne i Hercegovine koje se pripremaju po uputstvu ministra odbrane;
- b) pruža savjete Predsjedništvu o postavljenju načelnika i zamjenika načelnika Zajedničkog štaba Opuštenih snaga Bosne i Hercegovine, komandanta i zamjenika Operativne komande i Komande za podršku Opuštenih snaga Bosne i Hercegovine;

c) razmatra žalbe na pojedinačne upravne akte o postavljenjima ili smjenama oficira s činom generala.

#### **4.2. Radno-pravni položaj državnih službenika i zaposlenika u oblasti odbrane**

Nesporno je da reforma odbrane u velikoj mjeri utiče na položaj državnih službenika i zaposlenika u oblasti odbrane iz razloga što je smanjenje njihovog broja, i do sada, bilo neophodno.

Socijalni program zbrinjavanja pripadnika entitetskih vojski i ministarstava odbrane provodio se isplatom otpremnina i penzionisanjem, dok je samo jedan mali broj ljudi uspio pronaći zaposlenje u drugim djelatnostima. Dodatno reduciranje broja zaposlenika nastalo je prestankom postojanja entitetskih Ministarstava odbrane i uspostavom Ministarstva odbrane na državnom nivou. U odnosu na pripadnike Ministarstva odbrane na koje se Zakon o državnoj službi ne odnosi, postoje izuzeća i te odredbe su identične onim koje se odnose na policijske službenike.

U svakom slučaju dosadašnji namještenici iz entitetskih Ministarstava odbrane postali su zaposlenici Ministarstva odbrane BiH i na njih se primjenjuje Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ministarstava odbrane entiteta postali su sastavni dio Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine. Državni službenici i zaposlenici nastavili su obavljati ranije poslove i zadatke u onoj mjeri koliko to nije u suprotnosti sa poslovima u okviru Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine. Sva lica entitetskih Ministarstava odbrane zadržala su sva prava koja su ranije imala. Nakon izbora i rješenja konačnog statusa, svi državni službenici i zaposlenici Ministarstva odbrane koji su razriješeni dužnosti zbog tehnološkog viška, imaju pravo na otpremninu u visini od 6 mjesečnih plaća, odnosno, otpremninu od 12 mjesečnih plaća za državne službenike koji imaju najmanje 15 godina radnog staža. Proces izbora državnih službenika i zaposlenika vršio se tako što je ministar odbrane, na prijedlog Stručnog tima imenovao jednu ili više

komisija za izbor. Pri tome je vodio računa o srazmjernoj nacionalnoj zaposlenosti prema popisu stanovništva iz 1991. godine, spolu, stepenu stručne spreme i stručnim sposobnostima lica koja će biti imenovane u članstvo Komisije za izbor. Na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine daje suglasnost.

## **5. Zaključak**

Nesumnjivo je da se u Bosni i Hercegovini danas suočavamo sa jednim sasvim novim konceptom upravnog odlučivanja na državnom nivou koji pokazuje brojne slabosti i zahtijeva hitnu reformu. Ona je jednako potrebna i za organe javne uprave i posebne upravne organe, jer svi oni zahtijevaju značajne pomake u svim fazama odlučivanja. Također, nesporno je, da je javna vlast najvažnija u okviru globalnog društva samim tim što je uvijek različita od privatne vlasti, tj. ne vrši se neposredno u korist samog subjekta koji je njen nosilac, nego za račun i u ime države kao cjeline. Samo na taj način, može se vršenje vlasti od strane pojedinaca pretvoriti u vlast organizacione tvorevine. Suverenost javne vlasti kao materijalno i formalno manifestovanje samostalnosti i nezavisnosti državne vlasti važan je atribut legitimnog monopola prinude kao najvišeg i najmoćnijeg koncentrata prinude koji se može oformiti unutar političke zajednice. On mora biti u stanju da savlada i eliminiše svaki drugi oblik prinude.

Mi smo nastojali dati kraći kritički osvrt na dvije važne oblasti u vršenju državnih funkcija, oblast odbrane i oblast sigurnosti. Uočili smo, da za razliku od opće uprave koja vrši poslove koji nisu stavljeni u nadležnost posebnih organa i koji, po svojoj prirodi ne spadaju u bilo koju od oblasti koje sačinjavaju djelokrug drugih organa ili koji po svome obimu nisu toliki da bi opravdavali formiranje posebnog organa za takvu vrstu poslova, oblast posebnog upravnog prava obuhvata regulaciju odnosa koji su vezani za jedan veoma specifičan društveni odnos ili na manju grupu istorodnih društvenih odnosa, bez kojih država nije politička zajednica kakvu je poznaje teorijska pravna nauka i praksa. U teoriji se cilj države određuje na sintetički i

na analitički način. Prema prvom načinu, cilj države se određuje prema društvenoj cjelini, a prema drugom načinu, cilj države određuje njen normativni poredak, odnosno, konkretni zakoni u skladu sa ustavom. Ovakvo određivanja cilja države u pravno-teorijskom smislu proizilazi iz dviju monističkih teorija, od kojih prva pripada gledištu koje smatra da je cilj države zaštita općih društvenih interesa kao općeg dobra, odnosno, općeg blagostanja, solidarnosti itd. Drugoj grupi pripadaju ona gledišta po kojima je osnovni ili jedini cilj države zaštita posebnih društvenih interesa, među kojima posebno mjesto pripada odbrani i sigurnosti kao oblastima od kojih zavisi direktno zavisi njen suverenitet.

Usput da kažemo, da u okviru analitičkog načina postoji više dualističkih, tj. pluralističkih teorija o cilju države. One su za nas manje važne iz razloga što iz njih proizilaze neki drugi (ostali) ciljevi države koji imaju manjei značaj za njen opstanak. U praktičnom smislu cilj svake države identičan je općim pravno-teorijskim ciljevima. Kada je Bosna i Hercegovina u pitanju, onda se osnovni cilj izvodi iz organizacije vlasti, odnosno, strukture njenih organa koji su čvrsto povezani i čije se djelatnosti koordiniraju sa jednog nivoa kako bi se preko njih mogao ostvariti jedan opći rezultat. Analizirajući odbranu i sigurnost kao posebne upravne oblasti, jasno smo mogli povući distinkciju između unitarizma i majorizacije i pravne države. Da bi Bosna i Hercegovina zaista bila država njenih građana ona u svim segmentima mora djelovati u cilju postizanja općih ciljeva. Sve mora biti u okvirima normativnog poretka koji se sastoji od određenog sistema spontano ili organizovano ustanovljenih normi, odredaba ili ideja, kao i situacija i ponašanja najvećeg broja pripadnika zajednice koji državu Bosnu i Hercegovinu smatraju svojom. Mora se istrajati na tome, jer se ogromna većina građana Bosne i Hercegovine pozitivno ponaša, a samo manji dio da, eventualno, odstupa od toga.