

НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП СА МЕЂУНАРОДНИМ УЧЕШЋЕМ
Тара, 24–26. мај 2016. године

**ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ:
ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ**

Том 3

ЗБОРНИК РАДОВА

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА
ФОНДАЦИЈА „ХАНС ЗАЈДЕЛ”
Београд, 2016

ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ: ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ
Том 3

Издавачи

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА, Цара Душана 196, Београд
ФОНДАЦИЈА „ХАНС ЗАЈДЕЛ”, Јове Илића 50, Београд

За издавача

Проф. др ДРАГАНА КОЛАРИЋ, в.д. декана Криминалистичко-полицијске академије
LUTZ KOBER, руководилац Представништва Фондације „Ханс Зајдел”
за Србију и Црну Гору

Главни и одговорни уредник

Проф. др ЂОРЂЕ ЂОРЂЕВИЋ, шеф Катедре правних наука
Криминалистичко-полицијске академије

Уређује

Научноистраживачки центар
Криминалистичко-полицијске академије

Лектура

ЈАСМИНА МИЛЕТИЋ, Криминалистичко-полицијска академија
ЈЕЛЕНА ПАНЦА, Криминалистичко-полицијска академија

Техничко уређење

ДРАГОЉУБ МИЛУТИНОВИЋ, Криминалистичко-полицијска академија

Тираж

200 примерака

Штампа

ПЕКОГРАФ
Београд

ПРОГРАМСКИ ОДБОР

Председник

Проф. др ДРАГАНА КОЛАРИЋ, в.д. декана Криминалистичко-полицијске академије

Чланови

LUTZ KOBER, руководилац Представништва Ханс Зајдел Фондације
за Србију и Црну Гору

Проф. др ЗОРАН СТОЈАНОВИЋ, Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др МИОДРАГ СИМОВИЋ, судија Уставног суда БиХ

Проф. др СТАНКО БЕЈАТОВИЋ, декан Правног факултета
Универзитета у Крагујевцу

Проф. др МИЛАН ШКУЛИЋ, Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др ЗОРАН ИЛИЋ, Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију
Универзитета у Београду

Др ЈОВАН ЂИРИЋ, директор Института за упоредно право, Београд

Др ИВАНА СТЕВАНОВИЋ, директор Института за криминолошка и
социолошка истраживања, Београд

Проф. др САША МИЈАЛКОВИЋ, в.д. продекана за материјално-финансијске
послове, Криминалистичко-полицијска академија

Проф. др МИЛАН ЖАРКОВИЋ, в.д. продекана за наставу,
Криминалистичко-полицијска академија

Проф. др ТИЈАНА ШУРЛАН, в. д. продекана за студије другог степена,
Криминалистичко-полицијска академија

Проф. др WANG SHIQUAN, председник Кинеског
криминалистичко-полицијског универзитета

Проф. др JOSÉ GARCÍA MOLINA,
директор Националне полицијске академије, Авила, Шпанија

Проф. др ZOLTAN RAJNAI, Факултет Банки Донат,
Универзитет Обуда, Будимпешта, Мађарска

Проф. др JOZEF МЕТЕЊКО, Полицијска академија, Братислава, Словачка

Проф. др АНДРЕЈ СОТЛАР, декан Факултета за безбедност
Универзитета у Марибору, Словенија

ЖЕЛИМИР РАДМИЛОВИЋ, начелник Полицијске академије у Загребу, Хрватска

Проф. др ОЛИВЕР БАЧАHOVIЋ, декан Факултета безбедности,
Скопље, Македонија

ОРГАНИЗАЦИОНИ ОДБОР

Председник

Проф. др ЂОРЂЕ ЂОРЂЕВИЋ, шеф Катедре правних наука
Криминалистичко-полицијске академије

Чланови

Проф. др ДРАГАН РАНЂЕЛОВИЋ, шеф Катедре информатике
Криминалистичко-полицијске академије

Проф. др ДРАГАН МЛАЂАН, шеф Катедре безбедносних наука
Криминалистичко-полицијске академије

Проф. др РАДОВАН РАДОВАНОВИЋ, шеф Катедре форензике
Криминалистичко-полицијске академије

Проф. др ДАНЕ СУБОШИЋ, шеф Катедре полицијских наука
Криминалистичко-полицијске академије

Проф. др ЗОРАН ЂУРЂЕВИЋ, шеф Катедре криминалистичких наука
Криминалистичко-полицијске академије

Доц. др ЈЕЛЕНА РАДОВИЋ-СТОЈАНОВИЋ, шеф Катедре друштвених наука
Криминалистичко-полицијске академије

СЕКРЕТАРИЈАТ

МАРТА ТОМИЋ, Научноистраживачки центар
Криминалистичко-полицијске академије

ЈЕЛЕНА ПАНЏА, Научноистраживачки центар
Криминалистичко-полицијске академије

ВУК КУЛИЋ, Научноистраживачки центар
Криминалистичко-полицијске академије

ПРЕДГОВОР

Криминалистичко-полицијска академија и Фондација „Ханс Зајдел“, уз подршку Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, организовали су VII научно-стручни скуп са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“.

Зборник садржи 84 рада, чији су аутори еминентни стручњаци из области права, безбедности, криминалистике, полицијских наука, форензике, информатике, као и припадници националног система безбедности који учествују у едукацији припадника полиције, војске и других служби из Белгије, Босне и Херцеговине, Мађарске, Македоније, Немачке, Румуније, Русије, Украјине, Хрватске, Црне Горе и Србије.

Радови су рецензирани од стране компетентних стручњака и садрже приказ савремених тенденција у развоју система полицијског образовања, савремених концепата безбедности и криминалистике, као и анализу активности правне државе у процесу приступања Европској унији.

Зборник представља добру теоријску основу како за свестрано сагледавање тзв. европског права тако и за даља истраживања, емпијска и теоријска, која тек треба да уследе на српском путу ка Европској унији.

Захваљујемо се ауторима и учесницима научно-стручног скупа са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, Министарству унутрашњих послова Републике Србије, Министарству просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, као и Фондацији „Ханс Зајдел“ на дугогодишњој и плодној сарадњи.

Програмски и Организациони одбор

Београд, септембар 2016. године

САДРЖАЈ

Драгослава Мићовић, Јадранка Оташевић

ИЗАЗОВИ ЗА ОДГОВОР ДРЖАВЕ НА ГОВОР МРЖЊЕ У НОВИМ МЕДИЈИМА.....1

Зоран Кесић, Радомир Зекавица

СЛОБОДА ИЛИ СИГУРНОСТ – ИЗБОР КОЈИ НАМЕЋЕ
АКТУЕЛНИ РАТ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА.....23

Немања Маринковић

ДИПЛОМАТСКИ ПОСТУПЦИ У ФУНКЦИЈИ БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ.....43

Зорица Вукашиновић Радојичић, Божидар Оташевић

ЕВРОПСКИ УПРАВНИ СТАНДАРДИ И УНАПРЕЂЕЊЕ
СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 67

Жељко Нинчић

САВРЕМЕНА МИГРАНТСКА КРИЗА И РИЗИК ОД ТЕРОРИЗМА 85

Владимир Шебек

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У УПРАВЉАЊУ ЉУДСКИМ ИЗВОРИМА
ИНФОРМАЦИЈА.....105

Гордана Николић, Мираш Томовић

ТАЈНИ НАДЗОР КОМУНИКАЦИЈЕ – ЗАКОНСКА
РЕГУЛАТИВА И НЕКА СПОРНА ПИТАЊА 121

Јасмина Субић

МЕЂУНАРОДНА ПОЛИЦИЈСКА САРАДЊА ДРЖАВА ЈУГОИСТОЧНЕ
ЕВРОПЕ У СУЗБИЈАЊУ ИЛЕГАЛНЕ ТРГОВИНЕ ДРОГАМА 145

Венезија Илијази, Вера Танасијевић

АНАЛИЗА БЕЗБЕДНОСНИХ ПОЈАВА И ДОГАЂАЈА –КОМПСТАТ МОДЕЛ.... 161

Далибор Кекић, Милош Миленковић

ВАРИЈЕТЕТИ И АСИМЕТРИЧНОСТИ КОМУНАЛНЕ
ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 177

Дарко Бикаревић

ДИСКРЕЦИОНА ОЦЕНА ПОЛИЦИЈЕ КРОЗ ПРИЗМУ
УПОТРЕБЕ СРЕДСТАВА ПРИНУДЕ 193

Miodrag N. Simovic, Marina M. Simovic, Vladimir M. Simovic

DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF BOSNIA AND
HERZEGOVINA RELATING TO SEARCH OF PREMISES, PERSONS AND
TEMPORARY SEIZURE OF OBJECTS AND THEIR IMPACT ON COURTS' CASE
LAW: CHALLENGES AND PROSPECTS.....211

Angelina Stanojoska

SMUGGLING OF MIGRANTS AND THE BALKAN ROUTE:
DID WE CLOSE THE DOOR? 237

Magdalena Roibu

WHO'S AFRAID OF THE D.A.? AN ANATOMY OF CRIMINAL INVESTIGATION 249

Даријан Ракитован, Андреа Митовски

ПРИСТУПАЊЕ РУМУНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ХРОНОЛОШКИ ПРИКАЗ ..269

Nikolay Shelukhin, Alexandr Shelukhin

PARTICIPATION OF PRIVATE MILITARY COMPANIES IN REGIONAL ARMED CONFLICTS: THEIR LEGAL STATUS IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW 289

Gyöngyi Major, Александар Чудан

НОВИ СТРАТЕГИЈСКИ ИЗАЗОВИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У МУЛТИПОЛАРИЗИРАЈУЋЕМ СВЕТУ 303

Mladen Bajagic, Maja Ruzic

STEPPING AWAY FROM THE TRADITIONALISTS: WHAT ACCOUNTS FOR SECURITY IN THE THIRD WORLD? 315

Ивана БодрожихУТИЦАЈ *AQUIS COMMUNITAIRE* НА ОДРЕЂЕЊЕ ТЕРОРИЗМА У КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ НЕКИХ ЈУГОСЛОВЕНСКИХ РЕПУБЛИКА 327**Светлана Ристовић**

МЕНАЏМЕНТ ПРИВАТНОГ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ – ПРОНАЈАЖЕЊЕ, БИРАЊЕ И ВОЂЕЊЕ ЉУДСКИХ РЕСУРСА.....349

Звонимир Ивановић

ДОКАЗНЕ РАДЊЕ У ДИГИТАЛНОМ ОКРУЖЕЊУ – КРИМИНАЛИСТИЧКА АНАЛИЗА 367

Данијела Спасић, Славица Радовановић

ЉУДСКА БЕЗБЕДНОСТ И НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ У ЕВРОПСКОМ ПРОСТОРУ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ 393

Владимир М. Цветковић, Владимир Јаковљевић, Миодраг Станић

ОСИГУРАЊЕ И СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД ПРИРОДНИХ КАТАСТРОФА 419

Зорица МршевићТРЕТМАН ТРАНСРОДНИХ ОСУЂЕНИКА У ЕВРОПИ: *TERTIUM (GENUS) NON DATUR* 443**Миомира Костић, Иван Илић**

ПРИМЕНА ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА У ПОСТУПАЊУ ПРЕМА ОСУЂЕНИЦИМА 463

Дарко Димовски

СПОРТ КАО НАЧИН ПРЕВЕНЦИЈЕ МАЛОЛЕТНИЧКЕ ДЕЛИНКВЕНЦИЈЕ 481

Дејан Миленковић

МЕСТО И УЛОГА ПОЛИЦИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА У КОНТЕКСТУ КОМПЛЕКСНОГ УПРАВЉАЊА БЕЗБЕДНОШЋУ ТЕРИТОРИЈЕ.....495

ИЗАЗОВИ ЗА ОДГОВОР ДРЖАВЕ НА ГОВОР МРЖЊЕ У НОВИМ МЕДИЈИМА¹

Доц. др Драгослава Мићовић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Мр Јадранка Оташевић³

*Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију
Универзитета у Београду*

Сажетак: Рад представља осврт на изазове са којима се држава може сresti у покушају да одговори на говор мржње у новим медијима. Проблеми су вишеструки, од недовољно јасне дефиниције говора мржње, до ограничења која намеће слобода говора/изражавања и постављање границе између ова два концепта. С друге стране, говор мржње који је већ постојао одвајкада и свуда, био део традиционалних медија, са развојем технологије преселио се у нове медије и виртуелно окружење. Овим су проблеми и изазови постали још већи, јер тек је тај „нови свет“ недовољно правно регулисан и оставља многобројне могућности злоупотребе. Након кратког прегледа концепата слободе говора/изражавања, говора мржње и нових медија, те међународне и националне правне регулативе, рад износи предлоге у ком правцу би могло да се тражи решење за институционални одговор државе на говор мржње у новим медијима.

Кључне речи: слобода говора/изражавања, говор мржње, нови медији, реакција државе.

Увод

Језик није само канал преко којег преносимо информације о нашем менталном стању и понашању или чињенице о свету. Напротив, језик је „машина“ која генерише, а као резултат тога конституише друштвени свет. Ово се односи и на конституисање друштвених идентитета

¹ Овај рад резултат је рада на пројекту под називом „Криминалитет у Републици Србији и инструменти државне реакције“ који финансира Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

² dragoslava.micovic@kpa.edu.rs.

³ jadrankastevovic@yahoo.com.

и друштвених односа. То значи да су промене у дискурсу средство којим се мења друштвени свет. Борбе на нивоу дискурса учествују у мењању, али и репродуковању друштвене реалности.⁴

Колика је моћ језика, односно речи, најбоље се може видети и из расправа о говору мржње. Као појава, говор мржње датира из најранијих времена, а у новије време је посебно актуелна тема. Појавом нових медија, нарочито интернета, створено је и плодно тло за брже и лакше ширење говора мржње. Иако нигде није у целости експлицитно инкриминисан као кривично дело (само поједини облици су инкриминисани), говор мржње предмет је правних, социолошких, лингвистичких и многи других расправа. Посебно је порасло интересовање за правни третман говора мржње, како у националним законодавствима тако и на међународном плану.⁵

Постоје бројне студије које се односе на говор мржње у традиционалним медијима. Међутим, говор мржње који настаје и кружи у новим медијима врло често је много ефикаснији него онај у традиционалним медијима. Главни разлог за то је што нови медији пружају кориснику могућност да сам сачини одређени материјал, уз све карактеристике које ови медији већ поседују као што су дигиталност, интерактивност, хипер текстуалност, мултимедијална морфологија, виртуелност и експанзија.⁶

Шта је слобода изражавања, а шта говор мржње

Слобода изражавања

Концепт слободе изражавања и борба за њу постојали су пре појаве нових медија. Енглески филозоф Џон Стјуарт Мил⁷ био је међу првима који су артикулисали слободу изражавања – не само као право појединца на гледишта и мишљења, већ и као право заједнице. Слобода изражавања је стога пропорционална нивоу демократије друштва и уско повезана са слободним медијима, који нису само слободни,

4 M. Jorgensen, L. J. Phillips, *Discourse Analysis as Theory and Method*, 2002, Sage Publications, стр. 9.

5 В. Хаџи-Видановић, Речи и казна, *Правда у транзицији* бр. 13, октобар 2009, доступно на: [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/\(CASOPIS\)/SRP/SRP13/2141.htm](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/(CASOPIS)/SRP/SRP13/2141.htm)

6 Lister et al.; *New Media, A Critical Introduction*, 2009, Routledge, стр. 13.

7 J. S. Mill, *On Liberty*, 1985, London: Penguin, стр. 83.

већ и обавезни да грађанима пружи информацију која им је потребна како би могли бити функционални у друштву.⁸

Слобода изражавања призната је као људско право у чл. 19 Универзалне декларације о људским правима⁹ и један је од основних стубова сваког демократског друштва. Она подразумева слободу кружења информација и изношења мишљења без страха од казне или освете. Зајамчена је и чл. 10 Европске конвенције о заштити људских права и темељних слобода.¹⁰ Због изузетне важности права на слободу изражавања, могућност његовог ограничења рестриктивно се тумачи и настоји се да му се пружи што је могуће шира заштита.¹¹

Слободу изражавања/говора чини се да данас најревносније штите Сједињене Америчке Државе својим Првим амандманом америчког Устава, који гарантује слободу говора осим ако се њиме људи непосредно подстичу на кршење закона. Кроз историју амерички грађани растежу границу свог права на слободу говора, па је тако било случајева паљења сопствене заставе, отвореног изражавања расистичке мржње и јавног подстицања на верску и етничку мржњу. Познат је случај пастора Џоунса из мале цркве на Флориди који је намеравао да спали копије *Курана* у знак протеста против радикалног ислама (од чега је касније одустао). Председник Обама је ово назвао деструктивним чином, који би само помогао Ал Каиди да регрутује нове припаднике, али је исто тако додао да амерички закон штити такве поступке. Стручњаци за уставно право сложили су се са његовим мишљењем. Професор права са Универзитета Џорџ Вашингтон, Ајра Лупу, поводом овог догађаја рекао је следеће:

Ако би пастор Џоунс почео да пали Куран и притом говори: 'Сада ћемо спалити Куран, а онда идемо до џамије или исламског центра да бацамо цигле кроз прозор' – то би било подстицање на кршење закона. Али ако би палио Куран како би изразио мржњу према исламу, то не би било подстицање на непосредно кршење закона. Он би тиме

8 *Sloboda na internetu i govor mržnje online: medijska politika i internet u Bosni i Hercegovini*, 2014, USAID, Internews, стр. 5

9 Универзална декларација о правима човека, усвојена и прокламована од стране Генералне скупштине резолуцијом 217А(III) од 10. децембра 1948. године.

10 Европска конвенција о заштити људских права и темељних слобода (NN - MU18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10).

11 R. Lozo, I. Dojčinović, *Govor mržnje na internetu kroz prizmu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda*, 2014, Pravni fakultet Zagreb, стр. 3.

можда подстицао људе на мржњу, али мржња није злочин. Мржња је гледиште.¹²

Већ из оваквог тумачења назиру се и проблеми који постоје око дефинисања и санкционисања говора мржње.

Говор мржње

Говор мржње још увек није у потпуности добио чврсту и ауторитативну дефиницију ни у међународним законима који се односе на људска права, ни у релевантној научној литератури. Термин се односи на широк спектар екстремно негативног дискурса који се протеже од мржње до подстицања мржње, увредљивих израза и погрдног говора, а такође је повезан са екстремном облицима предрасуда и пристрасности.¹³ Роберт Пост сматра да одређени праг интензитета мора да се достигне пре него што се одређени израз може оквалификовати као говор мржње.¹⁴ Он упућује на одредницу мржње коју нуди *Oxford English Dictionary*, који је дефинише као „осећање екстремне одбојности или аверзије; осећај одвратности, гнушања, непријатељства“.¹⁵ За Поста тај праг или предуслов дефиниције јесте управо квалификација „екстремни“, јер уобичајена „нетолеранција и одвратност јесу нужне људске емоције које ни један правни поредак не би могао да претендује да укине“.¹⁶

Из перспективе права, спектар говора мржње протеже се од типова израза који не потпадају под правну заштиту међународних људских права (нпр. подстрекивање на различита специфична дела), преко типова израза који могу или не морају бити предмет заштите, у зависности од постојања и одмеравања одређеног броја „контекстуалних варијабли“¹⁷ (нпр. екстремно увредљиви изрази), до типова израза који би индикативно потпадали под заштиту, упркос свом морално

12 Глас Америке, <http://ba.voanews.com/content/first-amendment-09-13-10-102784759/690171.html>.

13 J. B. Jacobs, K. Potter, *Hate crimes: Criminal law & identity politics*, 2014, New York, NY: Oxford University Press, Inc. from <http://books.google.com/books?id=JRgUBNEvzuwC&printsec=copyright&dq=hate+crime&lr>, стр. 11.

14 R. Post *Hate Speech*, in I. Hare and J. Weinstein, Eds., *Extreme Speech and Democracy*, 2009, New York, Oxford University Press, p. 123–138, стр. 123.

15 *Ibid.*, стр. 123.

16 *Ibid.*, стр. 123.

17 M. Rosenfeld, *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence: A Comparative Analysis*, 24 *Cardozo Law Review* (2003), 1523–1567, стр. 1565.

неприкладном карактеру (нпр. негативни стереотипи о мањинама).¹⁸ Врло је важно правити разлику између различитих типова израза у оквиру спектра говора мржње: ови изрази варирају у погледу намере говорника, интензитета израза, озбиљности његовог утицаја, итд. Кључна тачка за дефинисање говора мржње је контекстуалне природе. Препознавање контекстуалних фактора може бити од користи да се помогне у одређивању одговора на различите типове говора мржње, као и да се за њих формулишу одговарајуће политике.¹⁹ Још уже, основна одредница у дефиницији говора мржње јесте намера која стоји иза порука које директно или индиректно шире говор мржње. У том смислу, Комисија за људска права УН и Европска комисија против расизма и нетолеранције дају листу неколико аспеката који могу да помогну у одређивању говора мржње у јавном дискурсу: сврха изјаве, садржај изјаве (колико је аутор изјаве утицајан у јавности), да ли ће санкције озбиљно наштетити говору мржње.²⁰

Диференцијација облика говора мржње даље се може вршити одређивањем да ли је неки израз „директан (понекад се назива и „специфичан“) или индиректан; прикривен или отворен; издвојен или се понавља; да ли га подржава власт, неки ауторитет, те да ли представља претњу или не“.²¹ Ови типови диференцијације од кључне су важности када се покушава проценити утицај говора мржње на његове циљеве/жртве.

Присуство говора мржње у јавном дискурсу један је од најдиректнијих индикатора слабог демократског друштва.

У одсуству прецизне дефиниције, пракса Европског суда користи израз „говор мржње“ да опише облике изражавања која шире, изазивају, промовишу или оправдавају мржњу засновану на нетолеранцији, укључујући и верску нетолеранцију. С друге стране, Алабурић²² дефинише говор мржње као „агресивни говор који шири мржњу, нетолеранцију и позива на насиље усмерено ка групи људи који се

18 За детаљну анализу видети: A. Timmer *Toward an AntiStereotyping Approach for the European Court of Human Rights*, 11 *Human Rights Law Review* (No. 4, 2011), 707–738.

19 T. McGonagle, *The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges*, 2013, <http://www.ivir.nl/staff/mcgonagle.html>, 12. 10. 2015, стр. 5.

20 Слобода на интернету и говор мржње онлајн: медијска политика и интернет у Босни и Херцеговини, 2014, Сарајево, USAID и INTERNEWS, стр. 6.

21 R. Delgado and J. Stefancic, *Four Observations about Hate Speech*, 44 *Wake Forest Law Review* (2009), 353–370, стр. 361

22 V. Alaburić, *Ograničavanje „govora mržnje“ u demokratskome društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti*, *Hrvatska pravna revija* 3(2003), 2, стр. 80–90.

одређују расом, националним или етничким пореклом, бојом коже, религијом, полом или неким другим карактеристикама“. Тако се у свом најширем смислу говор мржње може дефинисати као изражавање које садржи поруке мржње или нетолеранције према расној, националној, етничкој или верској групи или према појединцима који припадају некој од тих група. Говор мржње се недавно проширио и на родну нетолеранцију и ону засновану на сексуалној оријентацији, али и на нетолеранцију различитих политичких мишљења и националног и друштвеног статуса.

Где је граница

Слобода изражавања и говор мржње практично су два краја истог континуума, а границу између два концепта је врло тешко поставити. Сходно томе и расправе које воде заговорници и противници кажњавања говора мржње воде се управо у том правцу. Посебно жустра расправа води се у домену кривичног права и то оног његовог дела који се тиче кажњавања кривичних дела против међународног права односно оног корпуса кривичноправних норми који називамо међународним кривичним правом.²³ Једни заговарају апсолутну слободу говора/изражавања (у овој групи предњаче САД и њихов Први амандман), те упорно негирају могућност да се говор мржње казни овом врстом кривичноправних норми. Њихов аргумент у суштини се заснива на чињеници да речи не могу да убију нити директно да угрозе било чију безбедност, те да због тога говор мржње не треба уопште санкционисати, а нарочито не правним нормама које обухватају најтежа кривична дела позната модерној цивилизацији, односно геноцид, злочине против човечности и ратне злочине.²⁴ Друга страна инсистира на инкриминацији појединих облика говора мржње истичући да је вршење тако комплексних кривичних дела какви су геноцид, ратни злочини и злочини против човечности, готово немогуће без добро испланиране и извршене пропаганде мржње. Овај став нарочито је изражен у Европи, поученој искуствима нацистичке пропа-

23 Треба имати на уму да говор мржње може довести и до кривичних дела почињених из мржње (и то се не односи само на геноцид, ратне злочине и злочине против човечности, који спадају у аргументацију друге стране, већ и на друге врсте кривичних дела као што је убиство), што пружа нову перспективу гледања на проблем и могућност његовог инкриминисања.

24 Хаџи-Видановић, 2009.

ганде пре и током Другог светског рата, где су оправдана ограничења слободе говора нашла своје место и у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Када се у ову једначину додају и нови медији, изазов постаје још већи.

Нови медији

Говор мржње није карактеристика савременог доба или пак нових медија. Постоји одувек и свуда, а одувек је био и део традиционалних медија. Међутим, појавом нових медија настало је и ново „плодно тло“ којим се лакше и брже шири говор мржње. Иако прво на шта се помисли када се каже „нови медији“ јесте интернет, „нови медији“ су више од тога, што ћемо укратко представити у следећем делу.

Шта су нови медији

Развој технологије који је започео седамдесетих година 20. века омогућио је и појаву нових медија. Већ око термина „нови“, а онда и око термина „медији“ (у множини) постоје расправе међу културолозима. Шта је то ново, и зашто медији, а не медиј?²⁵

Имајући у виду ова питања, Листер и остали²⁶ наводе да термин „нови медији“ подразумева следеће:

- **Нова текстуална искуства:** нове врсте жанровских и текстуалних форми, забаву, разоноду и обрасце медијске потрошње (компјутерске игрице, симулације, филмски специјални ефекти);

- **Нове начине представљања света око нас:** медији који на начине који нису увек јасно дефинисани нуде нове могућности и искуства презентације (виртуелне средине у које се може уронити, интерактивни мултимедији који се заснивају на екрану);

- **Нови односи између субјеката (корисника и конзумента) и медијских технологија:** промене у употреби и пријему слика и комуникационих медија у свакодневном животу и у значају који се придаје медијским технологијама;

²⁵ За више детаља видети: Lister et al., 2003.

²⁶ *Ibid.*, стр. 12–13.

- **Нова искуства односа између отелотворења, идентитета и заједнице:** промене у личном и друштвеном искуству времена, простора и места (како у локалним тако и у глобалним размерама) који имају импликације на начине на које доживљавамо себе и наше место у свету;

- **Нове концепте односа биолошког тела према технолошким медијима:** изазови у пријему разлике између људског и вештачког, природе и технологије, тела и (медија као) технолошких протеза, стварног и виртуелног;

- **Нове обрасце организације и производње:** шире прегруписавање и интеграције у медијску културу, индустрију, економију, приступ, власништво, контролу и регулисање.

Ако бисмо се упустили у испитивање било које горе наведене ставке, брзо бисмо се сусрели са читавим низом поља која се брзо развијају захваљујући производњи којој посредује технологија. Ова поља би обухватила:

- **Комуникације посредством рачунара:** електронска пошта, причаонице, комуникацијски форуми где се људи скривају иза аватара, преноси гласа и слике, *World Wide Web*, блогови, итд., сајтови друштвених мрежа и мобилна телефонија;

- **Нови начини дистрибуције и конзумирања медијских текстова** које карактеришу интерактивни и хипертекстуални формати – *World Wide Web*, CD, DVD, поткасти и различите платформе за компјутерске игре;

- **Виртуелне „реалности“:** симулиране средине и репрезентативни простори у које се може „уронити“;

- **Читав низ трансформација и дислоцирања установљених медија** (на пример, фотографије, анимације, телевизије, новинарства, филма и биоскопа).²⁷

Исти аутори²⁸ као главне карактеристике или суштинске квалитете нових медија наводе дигиталност, интерактивност, хипер текстуалност, мултимедијалну морфологију, виртуелност и експанзивност.

Највероватније је да се најважнијом карактеристиком нових медија може сматрати дигитализација која омогућава пренос, складиштење, прикупљање и обраду звука, података, текста и слике у оквиру једне

²⁷ *Ibid.*, стр. 12–13.

²⁸ *Ibid.*, стр. 12–13.

инфраструктуре.²⁹ Исто тако, једна од најважнијих карактеристика по којој се нови медији издвајају од традиционалних³⁰ јесте што омогућавају узајамну интеракцију у процесу комуникације. Код нових медија корисник је пре активни него пасивни конзумент информација.

Још једна велика разлика у односу на традиционалне медије јесте да нови медији редефинишу концепт извора медијског садржаја. Код традиционалних медија комерцијални издавачи доминирају процесом стварања медијског садржаја. Њихова сврха била је пренос информација до публике. Код нових медија, превасходно интернета који постаје најзаступљенији медиј за комуникацију, већину садржаја креирају корисници, а информација постаје повод за дискусију на различитим интернет платформама у којима учесници практично примењују своје право на изражавање. Код традиционалних медија постојале су рубрике под називом „Писма читалаца“, „Писма уреднику“, и сл. али по правилу овакви садржаји се пре објављивања проверавају и одобравају. Код нових медија доскора је притисак на тастер „enter“ био довољан да објавите свој коментар, али и овде је дошло до помака па поједине дневне новине које имају своје сајтове увођењем модератора ипак врше неку врсту селекције пре постављања коментара онлајн. У онлајн сфери, свако је и давалац садржаја и корисник нових медија.³¹ На пример, када је реч о интернету чија је структура нецентрализована, корисник може да буде генератор медијског садржаја тако што ће формирати свој веб сајт. На тај начин нови медији дају могућност милионима појединаца да постану генератори садржаја, смањујући истовремено опасност од хомогеног медијског садржаја.³²

29 D. Mcquail, *Mass Communication Theory*, 2005, Sage Publications, London, стр. 137.

30 Када се истражују медији, обично се имају на уму „комуникацијски медији“ и специјализоване и одвојене институције и организације у којима људи раде: штампани медији и штампани материјал, фотографија, рекламни материјал, биоскоп, емитовање (радио и телевизија), издаваштво, итд. Термин се такође односио и на културне и материјалне производе ових институција (одређене форме и жанрови вести, друмских филмова (тзв. *road movie*), сапуница који су се материјализовали у новинама, књигама у меком повезу, филмовима, на тракама, дисковима. У: J. B. Thompson, *The Media and Modernity: a Social Theory of the Media*, Cambridge: Polity Press, 1971, стр. 23–24.

31 T. Oblak, The Lack of Interactivity and Hypertextuality in Online Media, *International Communication Gazette* February 2005 vol. 67 no. 1, 87–106 SAGE Publications.

32 S. H. Chaffee, M. J. Metzger, The End of Mass Communication, *Mass Communication and Society*, Volume 4, Issue 4, 2001, McGrawHill, стр. 365–379.

Још једна карактеристика нових медија, посебно интернета, јесте и могућност анонимности, било потпуне било постављањем лажног имена или надимка (псеудонима).³³

Нови медији, за разлику од традиционалних, брзо и лако презентују актуелни медијски садржај својим корисницима, те тако дневна штампа губи своју актуелност појавом радија и телевизије који имају могућност да чешће ажурирају своја емитовања.³⁴

У поређењу са традиционалним медијима, нови медији такође дају више контроле корисницима, како у погледу креирања тако и у погледу одабира садржаја.

Говор мржње у новим медијима у Србији

Рекли смо већ да нови медији не подразумевају само интернет, али интернет је део нових медија који је можда највише злоупотребљен у сврху ширења говора мржње. Интернет је простор који нема физичке границе, а брзина и обим ширења неког садржаја тешко се могу зауставити. С друге стране, будући да је глобални медиј, ефикасну контролу је готово немогуће успоставити јер као такав подлеже различитостима правног уређења у свакој појединој држави, а истовремено је недовољно регулисан на међународном нивоу. Аутори говора мржње могу путем интернета бесплатно ширити мржњу и за врло кратко време допрети до великог броја људи. Путем бројних друштвених мрежа маргинализоване и неповезане групе људи које деле исти интерес и мотивацију за кратко време могу да се повежу и ојачају, а услед чињенице да не постоје делотворни механизми контроле малолетници имају подједнак приступ.

С једне стране, велики проблем представља мржња коју заговарају разне екстремистичке групе. Довољно је само погледати неке странице и групе на Фејсбуку („Мрзим Цигане“, „Све Србе на врбе“, „Кад си срећан, убиј гробара“, „Смрт католичкој вери“...).

Посебан аспект представља психичко злостављање, дискриминација, застрашивање и претње, вршњачко насиље, мобинг, позивање

³³ L. Dojčinović, 2014, стр. 20.

³⁴ D. Carlson, The News Media's 30-Year Hibernation: Online Newspapers 'Are Not Creative. They Are Not Interactive. They're Too Much Like Newspapers,' *Nieman Reports*, Volume 59, Issue 4 (Fall), 2005, стр. 68–71.

на насиље, као и други облици угрожавања права и безбедности других људи.

Према подацима Истраживања о ставовима младих и искуству са говором мржње онлајн које је спровео Савет Европе 2012/13 године, 78% испитаника сусрело се са говором мржње онлајн, а 2/5 се лично осетило нападнутим или угроженим.³⁵

Извршни директор YUCOM-а (Иницијативе која пружа правну помоћ у случају говора мржње), Милан Антонијевић, каже да у текстовима на интернету има много мање говора мржње него у коментарима на те текстове: „Коментари који садрже говор мржње често остају на сајтовима, не скидају се, а главни проблем озбиљних медија је тај што немају службе, односно модераторе који би се бавили коментарима на проблематичне текстове“.³⁶ Поред сајтова дневне штампе, довољно је погледати и коментаре за неке музичке нумере на Јутјубу, који су такође врло често пуни мржње на националној и верској основи (а начин изражавања и непознавање правописа били би предмет за озбиљнију анализу неком другом приликом).

Одређене теме за резултат имају огроман број коментара, а та чињеница се користи као аргумент за игнорисање или омаловажавање тежине овог проблема. Графити се уклањају са фасада зграда, изговорена реч остаје у времену када је изговорена, али написана реч остаје. Колико трајно ће она остати зависи, између осталог, о медију на ком је забележена.³⁷ Ауторке Лозо и Дојчиновић³⁸ мишљења су да чињеница да је говор мржње забележен на другом, новом медију, значи да сва начела треба да се подједнако примене. Сматрају да би се према дељењу садржаја (тзв. опција „share“ на друштвеним мрежама као што је Фејсбук), као и према означавању да се слажемо са неким објављеним садржајем (опција „like“) требало односити исто као и да неко дели летке којима позива на мржњу.

35 *Words Matter Taking a Stand against Hate Speech* - a response from the EEA and Norway Grants, доступно на: http://www.plataformaong.org/conferencia/wp-content/uploads/2014/10/HateSpeechBrochure_FIN_WEB.pdf.

36 К. Вукосављевић и А. Ребић, Слобода говора или говор мржње, где је граница?, чланак 19. јуни 2013, веб-сајт: <https://uperiprstom.wordpress.com/2013/06/19/sloboda-govora-ili-govor-mrznje-gde-je-granica/>.

37 L. Dojčinović, 2014, стр. 20.

38 *Ibid.*

Међународни и домаћи правни оквир

Мноштво је закона и других правних докумената којима се регулише широка област темељних људских права и слобода и заштита од дискриминације, како на међународној сцени, тако и у Републици Србији. Овде ћемо се само укратко осврнути на њих.

Међународна правна акта

Од међународних правних аката, кренућемо од Уједињених нација и Међународне повеље о правима човека³⁹ и њеног чл. 19 којим се прокламује слобода изражавања. Члан 7 исте ове декларације гарантује свима право на једнаку заштиту од било какве дискриминације којом се крши Декларација, као и право на заштиту против било каквог подстицања на такву дискриминацију. Ако се тумаче у складу са савременим друштвеним кретањима, наведене одредбе свакако се могу применити и на односе и права у дигиталном свету.⁴⁰ Од аката УН ту су још Међународни пакт о грађанским и политичким правима⁴¹ (чл. 11, 20 и 26) и Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације⁴² (чл. 2 и 4).

Након Арапског пролећа у којем је комуникација преко интернета имала велику улогу, Савет УН за људска права донео је прву Резолуцију о праву на слободу изражавања на интернету.⁴³ Иако ова резолуција није правно обавезујућа, усвојило ју је преко 70 држава међу којима је и Србија. Резолуција прокламује пет циљева којима би требало тежити. Пре свега се потврђује став да иста права која постоје у стварном свету морају да буду заштићена и на интернету, а посебно слобода изражавања која је примењива независно од граница и

39 Универзална декларација о правима човека, 1948.

40 *Ibid.*, стр. 7.

41 Међународни пакт о грађанским и политичким правима Усвојен и отворен за потпис, ратификацију и приступање резолуцијом Генералне скупштине 2200 А (XXI) од 16. децембра 1966. СТУПАЊЕ НА СНАГУ: 23. март 1976. у складу са чланом 49.

42 Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1965), Усвојена и спремна за потписивање и ратификацију од стране Генералне скупштине Резолуцијом 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године. Конвенција је ступила на снагу 4. јануара 1969. године у складу са чланом 19 (Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори, бр. 6/1967).

43 Прва резолуција Савета УН за људска права о промоцији, заштити и уживању људских права на интернету, текст је доступан на следећем линку: <http://globalnetworkinitiative.org/sites/default/files/UNHRC%20Resolution%20.pdf>.

избора медија на којем ће се практиковати.⁴⁴ Препозната је глобална и отворена снага интернета, а државе потписнице се подстичу да промовишу и олакшају приступ интернету и међународној сарадњи. Коначно, доноси се и закључак како је потребно уложити даље напоре у промовисању, заштити и уживању људских права која постоје и на интернету. Ово је и разлог што је у медијима ова резолуција названа резолуцијом о праву на слободу изражавања на интернету.⁴⁵

И Европска унија је донела један број законских аката.⁴⁶ Поред ових аката, постоји и један број правно необавезујућих инструмената борбе против говора мржње – Препорука бр. R (97) 20 о говору мржње Савета Европе из 1997. године, Општа политичка препорука бр. 7 о националном законодавству за борбу против расизма и расне дискриминације Европске комисије против расизма и нетолеранције која је усвојена 13. децембра 2002. године и Декларација о слободи комуникације на интернету Савета Европе из маја 2003. године.

Правна акта у Републици Србији

Први документ који у Републици Србији регулише забрану дискриминације и говор мржње јесте Устав Републике Србије.⁴⁷ Поред тога што декларативно гарантује равноправност и забрањује дискриминацију, у чл. 46 јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје, с тим што се слобода изражавања може законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије. Устав подстиче и уважава разлике (чл. 48) мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, тако што Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана. Забрањено је и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправ-

44 Што је такође у складу са већ помињаним чл. 19 Декларације о правима човека.

45 L. Dojčinović, 2014, стр. 8–9.

46 Овде се нећемо детаљније задржавати на њима због ограничености простора.

47 Због ограниченог простора овде се нећемо задржавати на свим члановима Устава који се могу довести у везу (директно или индиректно) са говором мржње.

ности, мржње и нетрпељивости (чл. 49). По чл. 50 свако је слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања, у Србији нема цензуре, а надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље.

Република Србија забрањује и санкционише говор мржње сваког типа, био он у вербалном, писменом, електронском, постерском, плакатном или уличнографитном облику.⁴⁸ Члан 11 Закона о забрани дискриминације⁴⁹ дефинише говор мржње као „изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима или другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин“. Овде је битан елемент јавности. Говор мржње не погађа само појединца односно групу на коју је непосредно усмерен; он је посредно усмерен и према трећим лицима, ради изазивања и ширења мржње, насиља или дискриминације, а „нарочито је опасан уколико је упућен публици која се налази у ситуацији да јој је такав говор наметнут“.⁵⁰

Исти закон забрањује и „узнемиравање и понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење“ (чл. 12). Изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости Закон сматра тешким обликом дискриминације (чл. 13).

Поред Устава Републике Србије и поменутог закона постоји још неколико закона чије одредбе треба поменути. Ту је пре свега Закон

48 М. Докмановић, Механизми унапређења институционалних капацитета за спречавање говора мржње и злочина из мржње, *Темид*, јун 2014, стр. 3–26.

49 *Службени гласник РС*, бр. 22/09.

50 Н. Петрушић, И. Крстић, Т. Маринковић, *Коментар закона о забрани дискриминације*, Правосудна академија, Београд, 2014.

о јавном информисању⁵¹ који забрањује „објављивање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или њихове сексуалне опредељености, без обзира да ли је објављивањем учињено кривично дело“ (чл. 38). Говор мржње забрањују и Закон о радиодифузији⁵² (чл. 17 и 21), Закон о оглашавању⁵³ (чл. 6 и 7) и Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употребе неонацистичких или фашистичких симбола и обележја⁵⁴.

Када је реч о кажњавању говора мржње, и правници су у дилеми да ли „говор мржње“ треба да регулише кривично или грађанско право? Да ли говор мржње може бити посебно дело у оквиру кривичног права, као што се тврди у оптужницама Међународног кривичног суда за бившу Југославију и Међународног кривичног суда за Руанду? Или је такозвани говор мржње грађански деликт?⁵⁵

Мировић⁵⁶ наводи да се говор мржње у нашем законодавству први пут појављује тек 2003. године у Закону о јавном информисању.⁵⁷ Ту се даје прва дефиниција говора мржње и регулише се његова забрана у оквиру грађанског права: „Забрањено је објављивање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери или нацији, етничкој групи, полу или због њихове сексуалне опредељености“. Дакле, ради се о једној врсти грађанског деликта који чак ни уз најшире тумачење није могуће дефинисати само у смислу кривичног права (у суштини, јер након говора мржње нема јасне последице у „физичком смислу“ или оне последице која се тражи као један од елемената за општи појам кривичног дела).⁵⁸

51 Службени гласник РС, бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – одлука УС и 41/2011 – одлука УС.

52 Службени гласник РС, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 и 62/06.

53 Службени гласник РС, бр. 79/05.

54 Службени гласник РС, бр. 41/09.

55 Д. Мировић, Говор мржње – кривично дело или грађански деликт?, *Зборник радова са Научно-стручног скупа са међународним учешћем*, Тара 26–29. мај 2015, том 2, стр. 25.

56 *Ibid.*, стр. 27.

57 Службени гласник РС бр. 43/03.

58 Мировић, 2015.

Међутим, друштвена опасност говора мржње препозната је Кривичним закоником⁵⁹ у којем постоји један број кривичних дела која садрже у себи елементе дискриминације, нетолеранције, подстрекивање на насиље, говор мржње и злочин из мржње (повреда равноправности чл. 128, повреда права употребе језика и писма чл. 129–130, повреда слободе исповедања вере и вршења верских обреда чл. 131, повреда угледа због расне, верске, националне или друге припадности чл. 174, изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости чл. 317, организовање и подстицање на извршење геноцида и ратних злочина чл. 375 и расна и друга дискриминација чл. 387), с тим што ниједно од наведених дела не представља кривично дело злочин из мржње и говор мржње, те самим тим, а с обзиром да се ради о кривичном праву не постоји могућност да се тумачењем појединих одредби појединих кривичних дела неко осуди за злочин из мржње или говор мржње. Законом о изменама и допунама Кривичног законика из 2012. године предвиђено је увођење новог члана 56а. У том новом члану Кривичног законика се наводи да ће, ако је кривично дело учињено из мржње због припадности вероисповести, политичкој оријентацији, раси, нацији или полној и сексуалној оријентацији, суд то сматрати отежавајућом околношћу.⁶⁰ Санкционише се и оправдавање и пропагирање терористичких идеја (посредно подстицање), слично као што прописује пракса Европског суда за људска права.⁶¹

Шта се може учинити да се ограничи ширење говора мржње у оквиру нових медија

Многобројни случајеви широм света довели су до тога да се у борбу са говором мржње данас укључе пре свега међународна и национална законодавства, али и многе невладине организације и покрети. Активности обухватају унапређење законских норми на свим нивоима, издавање различитих брошура које су намењене упознавању људи са проблемом и препорукама како да поступају у одређеним ситуацијама.

⁵⁹ Службени гласник РС, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12 и 104/13.

⁶⁰ Законик о изменама и допунама Кривичног законика из 2012. члан 6 под насловом Посебна околност за одмеравање казне за кривично дело учињено из мржње (Мировић, 2015, стр. 27).

⁶¹ Мировић, 2015, стр. 27.

У ком правцу треба да се креће реакција државе да би се постигли најбољи резултати? Једноставног решења очигледно да нема. Сви проблеми који су постојали у дефинисању говора мржње те постављању границе између слободе говора/изражавања и говора мржње пренели су се и у онлајн сферу, чиме су се проблеми додатно искомпликовали.

Наше је мишљење да проблему треба прићи са две стране: прво што треба урадити, а што је донекле већ и урађено, јесте да треба донети одговарајући међународни и национални правни оквир који ће јасно уредити говор мржње у новим медијима (превасходно на интернету), на чијем унапређењу треба константно радити. Из претходног излагања јасно је да су први кораци на том путу већ учињени – и Уједињене нације и Европска унија, али и многобројна национална законодавства, укључујући и законодавство Републике Србије – већ су донели бројне законе којима се донекле регулише ово осетљиво подручје. Но, како ниједан закон теоретски никада не може да предвиди све случајеве који се у пракси могу догодити, све ове законе потребно је с времена на време унапредити одговарајућим изменама и допунама и што је још важније, доследно примењивати. Постоје многобројни проблеми који су везани за преклапање јурисдикција међу земљама што постаје од кључне важности када је реч о интернету, где се у једној земљи може починити кривично дело са сервера који се физички налазе на територији друге државе (проблеми су још већи када је реч о серверима који се налазе, на пример, на територији САД, а чије садржаје штити већ помињани Први амандман). Посебну пажњу треба обратити и на области санкционисања говора мржње и кривичних дела почињених из мржње, које треба да буде строже.

Други корак био би, наравно, едукација на свим нивоима. Почев од органа који спроводе закон (полиција и правосуђе, односно едукација службеника полиције, судија и тужилаца) које треба обучавати како да препознају говор мржње и како да га спрече. Није занемарљива ни едукација носилаца јавних функција и новинара, али и деце у школама од најранијег узраста, које треба учити пре свега како да користе недискриминаторски и родно осетљиви говор.

Кроз едукацију и медијско и информатичко описмењавање се може радити и на подизању свести свих корисника нових медија о проблему говора мржње.

Закључак

Са правом долази и одговорност

Сваки човек има право на слободу говора, али мора да постоји и одговорност за изговорено. Видели смо да постоје велике расправе око дефиниција слободе говора и њеног ограничавања у случају говора мржње. Нејасна је у потпуности и дефиниција говора мржње. С једне стране, и на међународном и на националном нивоу донет је велики број закона и препорука како приступити проблему говора мржње и говора мржње у новим медијима. Говор мржње у новим медијима у одређеној мери је још сложеније питање, јер је реч о подручју неограничене слободе, о дигиталном простору испуњеном садржајима иза којих стоје потпуно непозната лица или пак лица чији је јавни профил без значаја. Као једно од могућих решења помиње се саморегулаторни приступ садржајима на интернету, који је делотворнији у смислу заштите од говора мржње и сличних штетних садржаја. Овде са једне стране имамо модераторске тимове на сајтовима (где се поставља проблем да ли су и у којој мери они квалификовани за процену одређеног садржаја као говора мржње), а с друге стране имамо кориснике који такође имају на располагању један број техничких могућности за уклањање непожељних садржаја (нпр. захтев Гуглу да се обришу поједине кључне речи које се аутоматски генеришу, као нпр. „мрзим црнце“, како такве речи које упућују на мржњу не би довеле до било каквих резултата при претраживању).⁶²

Битно је у том погледу оснаживати угрожене групе, промовисати толеранцију, али и подизати друштвену свест. Све то је део процеса на чијем крају се налази обликовање критеријума од којих зависи шта ће и на који начин бити одређено као говор мржње у једном друштву.

ЛИТЕРАТУРА

1. Alaburić, V., Ograničavanje „govora mržnje“ u demokratskome društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti, *Hrvatska pravna revija* 3 (2003), 2; стр. 80–90.

⁶² Говор мржње у медијима, Преглед и анализа случајева у домаћој и међународној пракси, РРА, април 2014, Београд.

2. Carlson, D., The News Media's 30-Year Hibernation: Online Newspapers 'Are Not Creative. They Are Not Interactive. They're Too Much Like Newspapers', *Nieman Reports*, Volume 59, Issue 4 (Fall), 2005.
3. Chaffee, S. H., Metzger, M. J., The End of Mass Communication, *Mass Communication and Society*, Volume 4, Issue 4, 2001, McGrawHill.
4. Delgado, R. and Stefancic, J., Four Observations about Hate Speech, 44 *Wake Forest Law Review* (2009), pp. 353–370.
5. Докмановић, М., Механизми унапређења институтционалних капацитета за спречавање говора мржње и злочина из мржње, *Темид*, јун 2014, стр. 3–26.
6. Глас Америке, <http://ba.voanews.com/content/first-amendment-09-13-10-102784759/690171.html>.
7. *Говор мржње у медијима*, Преглед и анализа случајева у домаћој и међународној пракси, РРА, април 2014, Београд.
8. Хаци-Видановић, В., Речи и казна, *Правда у транзицији* бр. 13, октобар 2009, доступно на: [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/\(CASOPIS\)/SRP/SRP13/2141.htm](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/(CASOPIS)/SRP/SRP13/2141.htm).
9. Jacobs, J. B., Potter, K., *Hate crimes: Criminal law & identity politics*. New York, 1998 NY: Oxford University Press, Inc., from <http://books.google.com/books?id=JRGUBNEvzuwC&printsec=copyright&dq=hate+crime&lr=>
10. Jorgensen, M., Phillips, L. J., *Discourse Analysis as Theory and Method*, 2002, Sage Publications.
11. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12 и 104/13
12. Lister et al.; *New Media, A Critical Introduction*, Routledge, 2009.
13. Lozo, R., Dojčinović, I., *Govor mržnje na internetu kroz prizmu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda*, 2014, Pravni fakultet Zagreb, dostupno na: www.unizg.hr/.../Govor%20mržnje%20na%20intern_.
14. McGonagle, T., The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges, 2013, <http://www.ivir.nl/staff/mcgonagle.html>, 12. 9. 2015.
15. Mcquail, D., *Mass Communication Theory*, 2005, Sage Publications, London.
16. Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1965), усвојена и спремна за потписивање и ратификацију

- од стране Генералне скупштине Резолуцијом 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године. Конвенција је ступила на снагу 4. јануара 1969. године у складу са чланом 19 (*Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/1967).
17. Међународни пакт о грађанским и политичким правима Усвојен и отворен за потпис, ратификацију и приступање резолуцијом Генералне скупштине 2200 А (XXI) од 16. децембра 1966. Ступање на снагу: 23. март 1976. у складу са чланом 49.
 18. Mill, J. S.; *On Liberty*, 1985, Penguin, London.
 19. Мировић, Д.; *Говор мржње – кривично дело или грађански деликт?*, објављено у: *Зборник радова са Научно-стручног скупа са међународним учешћем*, Тара 26–29. мај 2015, том 2.
 20. Oblak, T.; *The Lack of Interactivity and Hypertextuality in Online Media*, *International Communication Gazette* February 2005 vol. 67 no. 1 87–106 SAGE Publications.
 21. Post R.; *Hate Speech*, in Ivan Hare and James Weinstein, Eds., *Extreme Speech and Democracy*, 2009, New York, Oxford University Press, pp. 123–138.
 22. Rosenfeld, M., *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence: A Comparative Analysis*, 24 *Cardozo Law Review* (2003), pp. 1523–1567.
 23. *Sloboda na internetu i govor mržnje online: medijska politika i internet u Bosni i Hercegovini*, 2014, USAID, Internews.
 24. Thompson, J. B., *The Media and Modernity: a Social Theory of the Media*, Cambridge: Polity Press, 1971.
 25. Timmer, A., *Toward an AntiStereotyping Approach for the European Court of Human Rights*, 11 *Human Rights Law Review* (No. 4, 2011), 707–738.
 26. Универзална декларација о правима човека, усвојена и прокламована од стране Генералне скупштине резолуцијом 217А(III) од 10. децембра 1948. године.
 27. Вукосављевић, К. и Ребић, А., *Слобода говора или говор мржње, где је граница?* Чланак 19. јуни 2013, <https://uperiprstom.wordpress.com/2013/06/19/sloboda-govora-ili-govor-mrznje-gde-je-granica/>.
 28. Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС*, бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – одлука УС и 41/2011 – одлука УС.
 29. Закон о оглашавању, *Службени гласник РС*, бр. 79/05.

30. Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 и 62/06.
31. Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употребе неонацистичких или фашистичких симбола и обележја, *Службени гласник РС*, бр. 41/09.
32. *Words Matter Taking a Stand against Hate Speech* – a response from the EEA and Norway Grants, доступно на: http://www.plataformaong.org/conferencia/wp-content/uploads/2014/10/HateSpeechBrochure_FIN_WEB.pdf

CHALLENGES FOR STATE RESPONSE TO HATE SPEECH IN NEW MEDIA

Dragoslava Micovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Jadranka Otasevic, MSc

University of Belgrade, Faculty of Special Education and Rehabilitation

Abstract: The paper is a review of challenges a state might face in the attempt to respond to hate speech in new media. There are many problems ranging from insufficiently clear definition of hate speech to the limitations imposed by freedom of speech/expression and setting the limits between the two concepts. On the other hand, hate speech has always existed everywhere, it has been a part of traditional media and with the development of technology it just moved to new media and virtual environment. This makes the issues and challenges even bigger since this “new world” has not been sufficiently regulated by law and therefore leaves many possibilities for abuse. After a brief review of the concepts of freedom of speech/expression, hate speech and new media, as well as international and national legislation, the paper gives suggestions in which direction the possible solution may be sought for institutional state response to hate speech in new media.

Keywords: freedom of speech/expression, hate speech, new media, state response.

СЛОБОДА ИЛИ СИГУРНОСТ – ИЗБОР КОЈИ НАМЕЋЕ АКТУЕЛНИ РАТ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА¹

Др Зоран Кесић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

zoran.kesic@kpa.edu.rs

Проф. др Радомир Зекавица

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

radomir.zekavica@kpa.edu.rs

Сажетак: Употреба ратне реторике у контексту актуелног супротстављања тероризму последњих година је очигледна у јавном дискурсу широм света. Иако је у почетку такав приступ више имао карактер политичке флоскуле, приметно је да он све више постаје део званичне политике супротстављања тероризму. Након САД, такав тренд се бележи и на тлу Европске уније, нарочито унутар оних земаља које су биле директно погођене недавним терористичким нападима припадника Исламске државе. У тексту који следи указаћемо најпре на основно значење идеје слобода у делима најзначајнијих представника либералне политичке доктрине, а затим на неке потенцијално штетне последице, скривене иза реторике којом се објављује „рат“ тероризму, као и на конкретне консеквенце политике и праксе која се у таквом амбијенту ствара, посебно у смислу нарушавања темељних вредности и принципа демократског друштва и владавине права.

Кључне речи: тероризам, контрола, рат, људска права, слобода, сигурност.

Увод

Већ у самом називу овог рада читаоцу може бити јасно да нас актуелно време у којем живимо суочава са нимало лаким избором између две вредности без којих је тешко замислити живот достојан човека

¹ Овај рад је резултат научно-истраживачког пројекта под називом *Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције*, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија из Београда. Циклус научних истраживања 2015–2019. године. Руководилац пројекта је проф. др Драгана Коларић.

– слободе и сигурности. Дилема о којој нас на себи својствен и генијалан начин одавно упознао Фјодор Достојевски у причи о Великом инквизитору се данас изнова поставља и то у светлу актуелне борбе („рата,,) против тероризма. Опасност коју тероризам глобалних размера, с каквим се данас суочавамо, поставља пред савремено друштво није само потенцијална опасност по живот и физички интегритет људи, већ је потенцијална опасност по многе друге вредности својствене људском бићу као таквом. Једна од њих јесте слобода. Кључно је питање на који начин актуелни „рат,, против тероризма угрожава индивидуалну слободу? Покушаћемо да на то питање дамо одговор у овом раду. Претходно је потребно, бар коју реч, рећи о самој идеји слободе како би се на такав начин боље разумеле и претње које стоје пред њом.

Идеја слободе – њено основно значење и сврха

Од античких времена па све до савремене правне и политичке теорије, идеја слободе је с правом заузимала централно место бројних расправа. Шта је суштина слободе, како се она може остварити и очувати, каква је и колика њена вредност – су само нека од основних питања јавног дискурса о слободи.

За античке Грке слобода је била могућа једино унутар полиса као политичке заједнице. Бити слободан значило је, заправо, имати обавезу и то једну врсту моралне обавезе активног учествовања у друштвено-политичком животу полиса. Како истиче професор Сима Аврамовић, право слободних Атињана да учествују у политичком животу полиса није било заправо право (посебно не у смислу општег признања тог права свим члановима полиса), већ је то била примарно политичка, морална, религијска и друга обавеза атинског грађанина према заједници.² За Грке је, дакле, сама идеја слободе била схваћена као идеја позитивне слободе, па је отуда било незамисливо и неприхватљиво пасивно држање слободних грађана Атине и њихова незаинтересованост за политички живот полиса. Разлику између активног и пасивног појединца, Грци су јасно означавали посебним

2 С. Аврамовић, Елементи правне државе и индивидуална права у Атини, *Правна држава у Антици – pro et contra*, Правни факултет у Београду, 1998, 28.

терминима, па је тако назив за прве био *politicos* (то је заправо грађанин), док је назив за друге био *idiotes*.

Тек је нововековна политичка и правна теорија идеју слободе јасно дефинисала као идеју негативне слободе, тј. као „слободу од“. Томас Хобс (Thomas Hobbes) међу првима одређује слободу као одсуство отпора, спољашњих сметњи у кретању.³ Хобс такође међу првима супротставља идеју слободе и државну власт истичући да се слобода смањује пропорционално јачању моћи државе власти. Од Хобса па преко Лока, Русоа, Мила, па све до савремене политичке и правне теорије, расправа о слободи је подразумевала одговор на питање како је могућа слобода у политичкој заједници (држави) која нужно почива на могућности примене принуде. Ако је слобода одсуство принуде онда је кључни проблем и питање како је слобода могућа у заједници у којој је принуда нужност?

За Лока слобода не значи могућност да се чини шта нам је воља, већ значи бити слободан од ограничења и насиља других, што није могуће тамо где нема закона. Тако закон, према мишљењу Лока, представља заправо услов слободе, јер тамо где нема закона нема ни слободе.⁴ Лок је овако наставио разраду идеје владавине права, започету још у античкој политичкој теорији, и по први пут јасно назначио улогу и значај идеје ограничења државне власти зарад очувања индивидуалне слободе. Једно од централних места његове доктрине у истом контексту јесте и идеја сагласности (*consent*), односно Локово уверење да је слободу могуће очувати само у оној друштвеној заједници у којој су грађани дали сагласност, тј. пристанак на власт која њима управља. Сама идеја сагласности имплицира нужно демократску процедуру, односно могућност грађана да изразе своју вољу тако да је код Лока први пут јасно наглашено оно што ће касније бити опште место, а то је да је слобода могућа једино унутар демократског модела друштва.

Ову идеју јасно и доследно изражава Русоова политичка и правна доктрина. Једно од централних места његове доктрине јесте питање измирења индивидуалне слободе појединаца и принуде државне власти на шта нас припрема прва реченица његовог *Друштвеног уговора* – „Човек је рођен слободан, а свуда је у оковима“.⁵ Размишљајући о решењу овог проблема, Русо долази до закључка да је очување слобо-

3 Т. Хобс, *Левијатан*, Култура, Београд, 1961, 184.

4 Џ. Лок, *Две расправе о влади-књига II*, НИП Младост, Београд, 1978, стр. 37.

5 Ж. Ж. Русо, *Друштвени уговор*, Филип Вишњић, Београд, 1993, стр. 27.

де појединца у друштву могуће једино уколико покораване државној власти буде истовремено покораване себи самоме. Због тога је од пресудне важности наћи такав облик удруживања који би бранио и штитио свом заједничком снагом личност и добра сваког члана друштва и кроз који би свако удружен са свима, ипак слушао само себе, и тако остао исто толико слободан као и пре.⁶ Такав облик удруживања Русо види у непосредној демократији као моделу који омогућава идеју народне суверености и идеју слободе.

Велики допринос теоријском уобличавању идеје слободе, а посебно утврђивању граница легитимног уплитања државне власти у слободу појединаца дао је Џон Стјуарт Мил (John Stuart Mill). Та граница је, према Миловом мишљењу, омеђена начелом самозаштите. То значи да једини циљ који људима даје овлашћење да се појединачно или колективно мешају у слободу делања ма ког од њих јесте самозаштита, односно спречавање наношења штете другима. Властито добро појединаца је терен на којем државна власт нема право уплитања, што значи да свака принуда која за циљ има да се појединац натера на нешто што би било у његовом личном интересу није легитимна, све док његови поступци не буду могли да имају ефекта по друге. Тада постоје ваљани разлози да власт пропише ограничења његовог делања. У понашању које се тиче њега самог, закључује Мил, његова независност је апсолутна.⁷

Поменуто схватања слободе представљају срж политичког либерализма и то у његовом класичном виду. Његова кључна идеја јесте идеја индивидуалне слободе и многе друге идеје које се традиционално сматрају садржајем либерализма имају за сврху њено остваривање у пракси. Тако рецимо, идеја поделе власти Шарла Монтескјеа (Charles Montesquieu) има, према речима њеног творца, за сврху управо очување индивидуалне слободе појединаца. Исто се може рећи и за идеју владавине права која није ништа друго него правно-политичка доктрина која за циљ има да утврди све потребне услове успостављања таквог политичког поретка у којем би индивидуална права и слободе грађана била могућа (формално начело законитости, подела власти, независно судство и судска контрола законодавне и извршне власти и друго). Ограничавање државне власти сопственим правом као основна идеја владавине права није тако сврха сама по себи, већ је то

⁶ *Ibid.*, 35.

⁷ Џ. С. Мил, *О слободи*, Плато, Београд, 1998, 43.

средство које у систему владавине права треба да омогући очување индивидуалних слобода и права грађана. Дакле, може се рећи да те као и многе друге идеје (попут идеје људских права, народне суверености, идеја минималне државе и сл.) служе идеји слободе, као врховној вредности људског бића.

Уколико би хтели да сажмемо суштину идеје слободе могли би то учинити тако што ћемо рећи да се њена основна суштина огледа у *одсуству самовољног поступања државне власти* као носиоца политичке моћи у друштву и уједно као носиоца права, тј. монопола над употребом оних средстава политичке владавине који представљају потенцијално најозбиљније изворе угрожавања слободе појединаца.

Начини на које је слободу могуће угрожити су бројни. Историја ауторитарних политичких режима је пребогата најразличитијим начинима угрожавања индивидуалне слободе. Једну групу чине она средства која се темеље на сили, насиљу и терору. Свакако најрадикалнији пример скоро потпуног урушавања индивидуалне слободе утемељеног у терору јесте пример тоталитарних диктатура у којој је терор био основно средство политичке владавине. Идеално-типски модел тоталитарних режима (немачки нацизам, италијански фашизам, стаљинизам) су ствар прошлости, али не и тенденција политичке моћи да се шири и увећава и то на штету слободе појединаца. Време у којем живимо показује да од такве појаве нису имуна ни демократска друштва. Разлика у односу на ауторитарна свакако постоји и она је јасно видљива у постојању нормативно и институционално усвојених решења која за циљ имају ефикасну заштиту индивидуалне слободе појединаца у пракси. Међутим, облици угрожавања слободе нису само они који се темеље на принуди. То су и различита средства манипулације која не подразумевају принуду у класичном смислу речи, али који могу да представљају такве облике поробљавања свести да сама слобода губи сваки смисао. Тако рецимо, слобода мишљења и слободног изражавања мишљења неће нам пуно користити ако немамо слободу формирања сопственог мишљења. Управо на том терену манипулација долази до изражаја јер омогућава софистициране, насилне облике поробљавања свести и одузимања истинске слободе.

Озбиљна претња по слободу савременог човека приметна је и у тенденцији водећих светских сила ка проширењу законских овлашћења служби безбедности како би се на ефикаснији начин супротставили безбедносним претњама. Оваква тенденција је постала очигледном

након 11. септембра, као преломне тачке у безбедносној политици савременог друштва. Она је означила појаву фактички парадоксалне праксе да само право легитимише арбитрарност поступања служби безбедности у процени безбедносних ризика и начина на који је потребно одговорити на њих. Да то није остало само на нивоу потенцијалне, већ и реалне претње потврдила је пракса која је убрзо уследила, а која је довела до озбиљног нарушавања људских права и слобода осумњичених за тероризам, а све у циљу што ефикасније борбе против њега.⁸ Слична пракса наставља се и даље. С једне стране, савремено друштво је суочено са и више него озбиљном претњом од нараслог екстремно-исламистичког тероризма. Обавеза да се на ту претњу адекватно одговори је апсолутно легитимна, јер њено сузбијање је уједно заштита не само личне безбедности савременог човека, већ и његове слободе. Бити слободан је апсолутно немогуће у стању несигурности и перманентног страха и ризика. То питање не постављамо као предмет оспоравања у овом раду. Оно што јесте спорно и што мора бити предметом редовног мониторинга стручне и научне јавности, јесу начини на који се слобода брани у условима актуелне опасности од глобалног тероризма и организованог криминала. Питање је да ли су ти начини и средства нужно легитимни и легални и да ли држава у настојању да друштву обезбеди безбедност угрожава слободу грађана на начин који обесмишљава легитимну потребу одбране од тероризма? У тексту који следи понудићемо наше размишљање о овом питању и теми.

Слобода или безбедност – актуелни изазови данашњице

Једна од доминантних тема савременог живота је ризик или како објашњава Јанг (Young): „Свет у коме живимо обелодањује се као ризичан на све широј скали у свим областима и деловима друштвеног ткива.“⁹ Отуда и не чуди што је листа ризика прилично дугачка,¹⁰ али оно што их све повезује јесте непредвидљивост њихових последица. Тиме социјална несигурност постаје једно од кључних обележја

8 Види: М. Bajagić, R. Zekavica, Anti-terrorist legislation, intelligence and security agencies and human rights, *NBP - Journal of criminalistics and law*, 2/2009, 203–214.

9 J. Young, *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, London 1999, 69.

10 Види: Z. Avramović, Demokratija i problemi bezbednosti, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo* 2/2011, 19–28.

живљење у данашњем „ризичном друштву“. Та несигурност свој израз нарочито проналази у повећаној заокупљености грађана питањем безбедности. У таквим околностима створено је плодно тло за настајак новог концепта безбедности, у литератури познатог као „људска безбедност“.¹¹

Чињеница је да се тероризам, већ деценијама уназад, сврстава међу најозбиљније безбедносне претње, што је учинило његово сузбијање једним од приоритета у политикама већине земаља. Чини се, међутим, да његова опасност никад није толико наглашавана као данас. Заправо, у данашњем постмодерном друштву, како Гарланд (Garland) примећује, „страх од криминалитета (а посебно тероризма, као његовог најекстремнијег облика – додао З. К.) постао је утврђени део дневне егзистенције“¹², посебно у светским метрополама. Као одговор на овакво стање, заштита сигурности грађана постаје кључна преокупација у политици већине земаља. Очигледно препознавши у томе извесну подршку грађана, у условима окарактерисаним социјалном несигурношћу политичари дају оштрој контроли тероризма кључно место у својој политици. Како Пиренбум (Peerenboom) напомиње: „Политичари широм света су научили да је заступање строгог става по питању борбе против криминалитета победнички став.“¹³ Стога, конзервативна политика „реда и закона“ (*Law and Order*) недвосмислено постаје „доминантан говор овог доба“.¹⁴

Сведоци смо како се политички дискурс у последње време додатно заострава, о чему можда најбоље сведочи све учесталије коришћење синтагме „рат тероризму“ у јавним говорима. Иако више има карактер политичке флоскуле, чињеница је да се њено често изговарање у јавности, посебно од стране најмоћнијих политичких субјеката може лако протумачити као легитимна политика и јасан позив, нарочито припадницима служби безбедности, да се бескомпромисно и немилосрдно обрачунају са терористима.

Могло би се, међутим, рећи да објава „рата тероризму“ погодује припадницима служби безбедности јер им, како запажају неки ау-

11 Види: И. Љ. Ђорђевић, З. Кековић, Концепт људске безбедности – алтернатива или нужност, *Безбедност*, 2/2011, 90–114.

12 D. Garland, The Culture of High Crime Societies – Some Preconditions of Recent ‘Law and Order’ Policies, *British Journal of Criminology*, 3/2001, 359.

13 W. Wu, T. V. Beken, Police Torture in China and its Causes: A Review of Literature, *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 3/2010, 570.

14 R. Reiner, *Law and order : an honest citizen's guide to crime and control*, Cambridge, 2007, 122.

тори, „обезбеђује морално-емотиван идентитет ратника, под чијим утицајем стичу осећај поноса према послу који обављају као једном праведном занимању“.¹⁵ У овом контексту полицијска самоперцепција „борца против криминала“ нарочито долази до изражаја, сада додатно охрабрена подршком изван полицијске организације. Такође, постојећи ускогрудни дуализам, опредмећен у перцепцији „ми/они“, у новонасталим „ратним“ условима сада представља битан подстрек за идентификовање терориста као „непријатеља“.

Чини се како овај процес милитаризације полиције проналази највеће упориште у оним друштвима која иначе стављају акценат на војну супериорност, као што је случај код САД.¹⁶ Отуда можда и не треба да нас чуди што је овакву војну реторику међу првима употребио баш председник САД Линдон Џонсон (Lyndon Johnson) 1967. године представљајући је као политички позив на борбу против све раширеније препродаје наркотика на улицама америчких градова.¹⁷

Судећи по досадашњој пракси употреба метафоре „рата“ прилагођава се претњама које се у датом моменту чине најопаснијим, па се тако у другој половини прошлог века најчешће користила формулација „рат дрогама“. Међутим, након септембра 2001. године пажња јавности је усмерена на терористичке претње. Призивање беспопштедне борбе против терориста, опредмећено у објављеном „рату тероризму“, условило је до тада незабележену милитаризацију полиције.¹⁸

15 J. P. Crank, *Understanding Police Culture*, Cincinnati, 2004, 118.

16 Дајана Вебер (Diane Weber) издваја два најизразитија показатеља милитаризације америчке полиције: 1) државна и локална полицијска одељења све више користе војну тактику у свакодневном поступању и 2) култура парамилитаризма и ратна логика прожимају полицијску културу утичући на понашање и ставове полицајаца. Види: D. C. Weber, *Warrior Cops: The Omnious Growth of Paramilitarism in American Police Department*, Washington 1999/. Такође, како Краска и Кеплер (Kappeler) бележе, парамилитарне полицијске јединице (*Paramilitary Police Units – PPU*) у САД представљају главну подршку проактивним полицијским функцијама, а нарочито хапшењу злочинаца. Иако прави број није познат ови аутори претпостављају да 89,4% свих полицијских одељења у САД у својој организацији имају неку форму парамилитарне јединице. P. B. Kraska, V. Kappeler, *Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units*, *Social Problems*, 1/1997, 6.

17 Ђ. Ignjatović, *Теорије у криминологији*, Београд, 2009, 108.

18 Оно што „рат тероризму“ чини особеним, у односу на раније објављене „ратове криминалу“, јесте процес „полицизације војске“ (*police-icizing of military*), како га назива Краска. Као његове најиндикативније показатеље овај аутор издваја следеће: Конгрес САД је донео законски оквир којим је војска постала кључни фактор унутрашње безбедности; успостављена је блиска веза између војске и полиције на пољу обуке и операција на терену. P. B. Kraska, *Militarization and Policing – Its Relevance to 21st Century Police*, *Policing*, 4/2007, 510.

Полиција се, као највидљивији симбол државног ауторитета, опрема додатним капацитетима моћи и ресурсима да изврши нови план.¹⁹ Уједно, поједини стилови у раду полиције бивају преобликовани или у потпуности стављени у други план, под изговором да не могу адекватно одговорити изазовима постојећег друштвеног амбијента. Тако на пример, концепт „рад полиције у заједници“ у пракси углавном бива дискредитован или у крајњем исходу трансформисан, што је сликовито описано синтагмом „гвоздена песница у свиленој рукавици“ (*iron fist inside the velvet glove*).²⁰ Оваква трансформација је, како се наводи, била праћена појачаним ослањањем на тактику „чистих улица“ (*street sweeps*) – „проактивна примена закона кроз учестале рације и ‘агресивно’ патролирање на критичним местима, за шта се најчешће користе паравојне полицијске јединице, као на пример SWAT тимови у САД.“²¹

Сматра се да је сузбијање организованог криминалитета на подручју САД, а које је вођено под кампањом „рат дрогама“, донело са собом бројне последице, као на пример: наглашавање казне као јединог лека за криминал; пренатрпаност затвора (по правилу осуђеницима за ситне злочине); увођење неких симболичних, софистицираних облика расизма.²² Чини се, међутим, да је новообјављени „рат тероризму“ у том смислу још погубнији. Вероватно најделикатнија промена извршена је у политици употребе ватреног оружја у поступању британске полиције. Наиме, након напада бомбаша-самоубица у лондонском метроу 2005. године у рад полиције је уведена политика „пуцај да убијеш“ (*Shoot-to-kill Policies*).²³ Нова политика је сада створила проблем превелике спремности припадника полиције да прибегавају тзв. проактивном пуцању, што је повећало извесност појаве

19 Илустрације ради, издавања за полицију од стране „нових лабуриста“ надмашила су трошкове претходних влада, а ресурси и моћи су се драматично повећали, као и сам број полицајаца, који је у Енглеској и Велсу достигао цифру од 143.000. R. Reiner, *op cit.*, 2007, 134.
20 E. McLaughlin, *The New Policing*, London, 2007, 66.

21 P. B. Kraska, *op cit.*, 2007, 509.

22 G. Meško, *Transfer of Crime Control Ideas – Introductory Reflections, Crime Policy, Crime Control and Crime Prevention – Slovenian Perspectives* (eds. G. Meško, H. Kury), Ljubljana, 2009, 33.

23 Према овој политици полицајцима се дозвољава да циљају у главу из непосредне близине у случајевима напада бомбаша самоубица. Њу сачињавају два протокола, а која се користе за два различита сценарија: 1) Протокол *Clydesdale* – базиран је на проценама обавештајних служби о извођењу самоубичаких напада великих размера и примењује се по налогу командне структуре за унапред планирану операцију; 2) Протокол *Kratos* – намењен је за реаговање у спонтаним догађајима, обично када грађани обавештавају полицију о постојању опасности од деловања бомбаша самоубица или могућем коришћењу експлозивних направа. M. Punch, *Shoot to Kill – Police accountability, firearms and fatal force*, London, 2011, 174.

„вансудских убистава“ (*extra-judicial killings*), како их назива Отолењи (Ottolenghi).²⁴ Оваква злоупотреба полицијског ауторитета представља антитезу свега што демократија представља и обећава. Притом, нарочит проблем представља чињеница што се поприште тог рата не одвија на неком удаљеном фронту, већ у насељеним подручјима и улицама светских метропола, представљајући тако озбиљну претњу основним правима и слободама свих грађана.

Чини се међутим, како Гарланд примећује, да „ризик од неконтролисаног државног ауторитета и арбитрарне моћи у условима социјалне несигурности не заузима истакнуто место у заинтересованости грађана.“²⁵ Познато је да грађани приоритетну мисију рада полиције виде у обезбеђењу њихове сигурности, што је посебно евидентно у случају злочина који застрашују или узнемирују, као што је тероризам. У таквим околностима постојећи конфликт „ефикасност/законитост“²⁶ готово да и не постоји, јер сада полицајци још спремније бирају да буду ефикасни (да стварају резултате) на уштрб поштовања законских процедура и очувања основних слобода и права грађана, уверени да ће у томе имати свесрдну подршку јавности. Овакав исход је још извеснији уколико се конкретан циљ дефинише као „рат“, који се мора добити по сваку цену, јер како Јанг упозорава: „Метафора рата дозвољава да се убилачки бес промени у патриотизам, да бруталност буде слављена, да неизрециво буде награђено, да достојно презира буде чин мучеништва.“²⁷

Суморна стварност борбе у класичном рату је, ипак, далеко од конвенционалног рада полиције у грађанском друштву. Пресудна разлика је што се полиција не суочава са „непријатељима“ које треба уништити, већ са појединцима који поседују бројна права и слободе, знатно веће од припадника зараћене стране или како објашњава Ведингтон (Waddington): „За разлику од војника, полицајци морају да спроводе принудан ауторитет над људима који су им поседовање тог права и омогућили, што чини њен положај акутно маргиналним.“²⁸ То даље имплицира закључак како је мешање војне логике у полицијски

24 Ottolenghi, E., Police Shoot-to-Kill Policies are necessary to stop Suicide-Bombers, *Police Brutality* (ed. S. Fitzgerald), Greenhaven, 2006, 113.

25 D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, 2002, 12.

26 Види: Z. Kesić, R. Zekavica, Contradiction of Demand and Role conflict in policing, *Archibald Reiss Days Volume I* (ed. G. Milošević), Beograd, 2013, 175–186.

27 J. Young, *The Vertigo of Late Modernity*, London, 2007, 170.

28 P. Waddington, Police (canteen) sub-culture, *British Journal of Criminology*, 2/1999, 298.

рад веома опасно, јер уколико се полицајац руководи уверењем да је његов циљ да „уништи непријатеља“ он ће то вероватно и урадити. Заправо, у појединим случајевима оваква пракса је и потврђена. Конкретно, Зимбардо (Zimbardo) подсећа да је у Њујорку објављени „рат дрогама“ резултовао формирањем тзв. NYPD командоса, чијим припадницима су биле „одрешене руке“ у прогањању силоватеља, пљачкаша и уличних криминалаца. Они су носили мајице са натписом „нема лова као што је лов на људе“ што је уједно био и мото њиховог рада.²⁹

Оваква „проширења“ надлежности и овлашћења полиције још су извеснија код сузбијања традиционалних видова политичког криминалитета, где примена нелегитимних средстава бива правдана остварењем заједничких националних интереса. Конкретно, у бразилском „рату против субверзије“ овај осећај је допринео извршењу насилних акција припадника служби безбедности без размишљања. У овом случају, императив борбе је ојачао преузимање ризика, доношење исхитрених закључака, оправдање за погрешну идентификацију непријатеља и мучења и убистава било кога ко је под сумњом. Оно је легитимисало стварање широке мреже неповерења која није дозволила ниједном могућем подривачу да слободно лута.³⁰

Као што смо већ напоменули, објава „рата тероризму“ даје повод за идентификовање терориста као „непријатеља“. Међутим, чини се да додељивање улоге „негативца“ у овом случају представља последицу стереотипа и предрасуда, будући да се пажња обично усмерава према „дежурним кривцима“. Пренслер (Prenzler) подсећа како су у Енглеској током 1970-их година страхови од терористичких активности Ирске Републиканске Армије обезбедили главни катализатор за кршења људских права. Истраживања су идентификовала процес помоћу ког су истражитељи започињали случај без предрасуда, да би се убрзо усредсредили на оне појединце који највише личе на осумњичене. Како објашњава аутор, у овом случају је реч о тзв. суженој перспективи (*tunnel vision*) – „закупљени брзим решавањем случаја полицајци сву пажњу усмеравају ка привидно најбољем осумњиченом, занемарујући при том све друге трагове и доказе“.³¹

29 P. Zimbardo, *Luciferov učinak – Kako dobri ljudi postaju zli*, Zagreb, 2009, 356.

30 M. Huggins, M. Haritos-Fatouros, P. Zimbardo, *Violence Workers – Police Torturers and Murderers*, Berkeley, 2002, 247.

31 T. Prenzler, *Police Corruption – Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, Boca Raton, 2009, 22.

Да није реч о пукој случајности потврђује чињеница да су се, као последица новообјављеног „рата тероризму“, грађани арапског порекла аутоматски попели на врх лествице сумњивих лица. Штавише, новонастала ситуација је довела до својеврсне параноје, јер се готово свако, за кога само постоји сумња да је арапског порекла, препознаје као потенцијални терориста. Анкете грађана у САД су показале да велика већина подржава да се људи арапског порекла подвргну већој контроли.³² Иако се овакви показатељи могу донекле оправдати појавом тзв. *home grown* тероризма, они уједно потврђују да је страх, како тврди Кејн (Kane), „већи од забринутости јавности за поштовањем грађанских слобода“.³³

Ситуација је несумњиво кулминирала након терористичког напада 2001. године, када су захтеви за поштовањем закона толико смањени, да се правне процедуре све више посматрају као препрека у борби против тероризма, те како Зеднер (Zedner) упозорава, „потреба за новим мерама се злослутно размножава.“³⁴ Под окриљем објављеног „рата тероризму“ експресно ступају на снагу прилично контроверзна решења, попут „Патриотског закона“ у САД или раније поменуте политике „Пуцај да убијеш“ у Великој Британији, а који су довели до експанзије овлашћења полиције на уштрб поштовања основних права и слобода.

Оправданост доношења оваких решења, како истиче Симон (Simon), „није цењена према последицама које ће изазвати, већ колико добро ће одговарати озбиљности претње, због чијег елиминисања су и донете.“³⁵ Парадокс је што су оваква решења правдана потребом заштите сигурности грађана, док се истовремено њиховом применом угрожавају права и слободе грађана. Међутим, како упозорава Бек (Bek), „када страх одређује став према животу, онда сигурност потискује слободу с највише позиције на скали вредности. (...) Тада долази до стварања консензуса о легитимној одбрани од опасности која нарушава основне принципе хуманости.“³⁶

32 N. Lund, Racial Profiling should be eliminated, *Police Brutality* (ed. S. Fitzgerald), Greenhaven, 2006, 121.

33 R. Kane, Abuse of Authority by Police, *Encyclopedia of Police Science* (ed. J.R. Greene), New York, 2007, 10.

34 према: E. Carrabine et al., *op. cit.*, 131.

35 J. Simon, *Governing Through Crime – How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, New York, 2007, 268.

36 U. Bek, *Svetsko rizično društvo – u potrazi za izgubljenom sigurnošću*, Novi Sad, 2011, 213.

Трагичан исход политике „пуцај да убијеш“ у случају *Menezes*³⁷ истакао је дилеме и изазове са којима се демократија мора суочити ако жели да победи тероризам. Како се наводи у једном од многобројних коментара овог случаја: „Уколико је рат против тероризма створио атмосферу у којој полиција може испалити седам метака у обичног грађанина, а да на то друштво слеже раменима, онда су терористи већ однели скромну победу.“³⁸ Вероватно ћемо се сложити како се очување сигурности грађана чини немогућим без ограничења одређених грађанских слобода и права.

Међутим, до ког степена су демократска друштва спремна да спроведу та ограничења да би се ефикасно супротставила претњама као што је тероризам? Можда се одговор налази у постизању равнотеже између две исконске потребе човека - слободе и сигурности. Успостављање овог баланса ипак није једноставно, због чега смо обично принуђени да између „два зла“ бирамо мање. У свом делу „Мање зло“ (*The Lesser Evil*, 2004), Игнатијеф (Ignatieff) сматра да оно што би у нормалним околностима биле неприхватљиве методе, може бити оправдано за одбрану од већег зла, попут немилосрдног тероризма, с тим да њих треба користити са *лошом савешћу*. Како образлаже овај аутор: „Требало би увек да признамо да акције које садрже насиље и друге недемократске методе, употребљене на основу самозаштите у специјалним околностима могу бити неопходне и стога оправдане, али су у сваком случају зло.“³⁹

Последњи терористички напади су поново актуелизовали дебату о „темпираној бомби“. Питање је следеће: „Ако неки заробљени терориста познаје локацију бомбе која је спремна да се активира на прометном месту, да ли је допуштено да се он мучи како би открио ту локацију?“⁴⁰ За Дершовица (Dershowitz) не постоји дилема да припадницима полиције треба дозволити коришћење тортуре, али у екстремним ситуацијама, као на пример, како би се спасао живот више људи.⁴¹

37 Jean Charles de Menezes, 27-годишњи бразилски имигрант, лишен је живота 7. јула 2005. године на станици Стоквел, лондонске подземне железнице, од стране припадника Метрополитен полиције. Каснијом истрагом је утврђено да је убијени младић погрешно идентификован као бомбаш-самоубица.

38 T. Hames, *Police Shoot-to-Kill Policies Invite Abuse of Force, Police Brutality* (ed. S. Fitzgerald), Greenhaven, 2006, 108.

39 Према: B. Hudson, *Justice in a Time of Terror, The British Journal of Criminology*, 5/2009, стр. 707.

40 Према: B. Hudson, *Justice in Risk Society – Challenging and Re-affirming Justice in Late Modernity*, London, 2003, 216.

41 Према: W. Farrell, *Torture and Enemy Combatants, Battleground Criminal Justice* (ed. G. Barak), London, 2007, 771.

Иако се чини да у неким ситуацијама адекватна реакција захтева „есктраправне мере“, ову могућност, ипак, треба схватити искључиво као крајње решење. При том, одлуку о примени илегалних средстава не треба препустити дискреционој оцени извршиоца на терену, већ искључиво руководству полиције на највишем нивоу, које би тиме требало да преузме и највећу одговорност. Поред тога, како Делатре (Delatree) сматра, „доношење одлуке о примени нелегалних метода мора бити праћено независном истрагом догађаја, како би се избегла могућност прикривања чињеница, а у случају откривања неоправданости њиховог коришћења одговорно лице мора одмах поднети оставку са свог радног места и бити позван на одговорност.“⁴²

Закључак

Чињеница је да политика супротстављања тероризму, заснована на објављеном „рату“, носи са собом потенцијал да проузрокује више штете него користи. Уколико се усредсредимо на актуелни „рат против тероризма“ приметићемо да је он, пре свега, драматично појачао ионако нејасну разлику између полиције и војске, између унутрашње и спољашње безбедности, између ратовања и спровођења закона. Такође, сада је већ очигледно да је тај рат пружио снажно оправдање за појачано учешће парамилитарних јединица у полицијском деловању, а чији припадници се иначе првенствено обучавају за ванредне ситуације (ретке терористичке инциденте или инциденте са таоцима).

Иако би овакав тренд могао бити донекле оправдан, постоји проблем што и регуларне полицијске снаге, функционишући у друштвеном контексту који претерано истиче идеологију милитаризма, могу бити заведене замкама парамилитарне супкултуре. Наиме, парамилитаризам може лако да утиче на њихов начин размишљања, на оружје и технологију коју користе, организационе моделе које усвајају и решења за контролу криминалитета која доносе. У таквим околностима је сасвим извесно смањење превентивне и проактивне функције полиције, односно њено враћање у статус реактивне и ретрибутивне службе.

Оно што је мање очигледно, како председник „Полицијске фондације“ Патрик Марфи (Patrick Murphy) примећује, „логика ‘рата про-

42 Према: J. Crank, M. Caldero, *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*, Cincinnati, 2010, 49.

тив криминала' своди полицајца на беспоговорног борца у рову што нас је довело до тога да ценимо учинак полиције и кривично правосудног система тако што бројимо тела (ухапшене, осуђене, затворене и погубљене) пре него да покушамо да одредимо да ли су наши напори учинили улице безбеднијим за живот.⁴³

Нарочит проблем је што објава „рата“ тероризму доводи до спирале насиља у друштву. Наиме, познато је да рат подразумева учешће две стране у сукобу. Када неком објавите рат морате очекивати да ће се и он понашати као да је у рату, спреман да на насиље одговори насиљем. Штавише, то може чак и да одговара самим терористима, јер је познато да насиље, страх и ужас представљају најзначајније оружје терориста. Стога, како упозорава Бек, „терористичко светско ризично друштво мора се схватити као антидржавна констелација опасности, у којој се ванредно стање нормализује и стога се државе истовремено развлашћују (јер њихова етаблирана средства постају бескорисна) и овлашћују, јер вапај за изгубљеном безбедношћу све надјачава и оправдава – на крају на рачун слободе, једнакости и демократије.“⁴⁴

Ову чињеницу посебно треба да узму у обзир носиоци највиших јавних функција. Пре него што олако изговоре реч „рат“, они морају бити свесни тежине отвореног призивања немилосрдне борбе са терористима, као и последица које на тај начин могу проузроковати. Напослетку, уколико до конкретних последица и дође, ови „говорници“ и креатори конкретних порука не би смели избећи свој део одговорности. Штавише, они би требало да сносе највећу одговорност.

На темељу оваквих критика вредно је подсетити на принципе миротворне криминологије. Како објашњава њен утемељивач Хал Пепински (Hal Pepinsky): „Миротворство поставља хипотезу да било какав вид насиља, чак и ако је употребљено да би се спречило неко друго насиље, као у раду полиције или у борби против криминалитета, није оправдан јер доноси још више насиља“⁴⁵ У том смислу је важно и упозорење које износи Краска тврдећи како „демократизација полиције може још више да потоне појачаним залагањем за високо технолошку милитаризацију.“⁴⁶ Међутим, шта год да се деси у будућности, праћење кретања полиције на континууму милитариза-

43 J. Skolnick, J. Fyfe, *Above the law*, New York 1993, 116.

44 U. Bek, *op. cit.*, 66.

45 H. Pepinsky, *Mirotvorstvo, Teorije u kriminologiji* (ur. Đ. Ignjatović), Beograd 2009, 367.

46 P. B. Kraska, *op cit.*, 2007, стр. 512.

ције биће веома важно за разумевање полицијског рада у савременом друштву.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аврамовић, С., Елементи правне државе и индивидуална права у Атини, *Правна држава у Антици – pro et contra*, Правни факултет, Београд, 1998.
2. Avramović, Z., Demokracija i problemi bezbednosti, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo* 2/2011, 19–28.
3. Bajagić, M., Zekavica, R., Anti-terrorist legislation, intelligence and security agencies and human rights, *NBP – Journal of criminalistics and law*, 2/2009, 203–214.
4. Bek, U., *Svetsko rizično društvo – u potrazi za izgubljenom sigurnošću*, Novi Sad, 2011.
5. Garland, D., The Culture of High Crime Societies – Some Preconditions of Recent ‘Law and Order’ Policies, *British Journal of Criminology*, 3/2001, 347–375.
6. Garland, D., *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, 2002.
7. Ђорђевић, И. Љ., Кековић, З., Концепт људске безбедности – алтернатива или нужност, *Безбедност*, 2/2011, 90–114.
8. Zimbardo, F., *Luciferov učinak – Kako dobri ljudi postaju zli*, Zagreb, 2009.
9. Ignjatović, Đ., *Teorije u kriminologiji*, Beograd, 2009.
10. Kane, R., Abuse of Authority by Police, *Encyclopedia of Police Science* (ed. J.R. Greene), New York, 2007, 5–11.
11. Kesić, Z., Zekavica, R., Contradiction of Demand and Role conflict in policing, *Archibald Reiss Days, Volume I*, (ed. G. Milošević), Beograd, 2013, 175–186.
12. Kraska, P. B., Militarization and Policing – Its Relevance to 21st Century Police, *Policing* 4/2007, 501–513.
13. Kraska, P. B., Kappeler, V., Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units, *Social Problems*, 1/1997, 1–18.

14. Meško, G., Transfer of Crime Control Ideas – Introductory Reflections, *Crime Policy, Crime Control and Crime Prevention – Slovenian Perspectives* (eds. G. Meško, H. Kury), Ljubljana, 2009, 21–41.
15. Мил, Џ. С., *О слободи*, Плато, Београд, 1998.
16. Lund, N., Racial Profiling should be eliminated, *Police Brutality* (ed. S. Fitzgerald), Greenhaven, 2006, 120–126.
17. Лок, Џ., *Две расправе о влади – књига II*, НИП Младост, Београд, 1978.
18. McLaughlin, E., *The New Policing*, London, 2007.
19. Ottolenghi, E., Police Shoot-to-Kill Policies are necessary to stop Suicide-Bombers, *Police Brutality* (ed. S. Fitzgerald), Greenhaven, 2006, 111–115.
20. Punch, M., *Shoot to Kill – Police accountability, firearms and fatal force*, London, 2011.
21. Reiner, R., *Law and order: an honest citizen's guide to crime and control*, Cambridge 2007.
22. Русо, Ж. Ж., *Друштвени уговор*, Филип Вишњић, Београд, 1993.
23. Simon, J., *Governing Through Crime – How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, New York, 2007.
24. Skolnick, J., Fyfe, J., *Above the law*, New York, 1993.
25. Farrell, W., Torture and Enemy Combatants, *Battleground Criminal Justice* (ed. G. Barak), London, 2007, 765–772.
26. Hames, T., Police Shoot-to-Kill Policies Invite Abuse of Force, *Police Brutality* (ed. S. Fitzgerald), Greenhaven, 2006, 106–110.
27. Hudson, B., *Justice in Risk Society – Challenging and Re-affirming Justice in Late Modernity*, London, 2003.
28. Hudson, B., Justice in a Time of Terror, *The British Journal of Criminology*, 5/2009, 702–717.
29. Huggins, M., Haritos-Fatouros, M., Zimbardo, P., *Violence Workers – Police Torturers and Murderers*, Berkeley, 2002.
30. Хобс, Т., *Левиятан*, Култура, Београд, 1961.
31. Crank, J. P., *Understanding Police Culture*, Cincinnati, 2004.
32. Crank, J. P., Caldero, M., *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*, Cincinnati, 2010.

33. Waddington, P. J., Police (canteen) sub-culture, *British Journal of Criminology*, 2/1999, 287–309.
34. Weber, D. C., *Warrior Cops: The Omniuous Growth of Paramilitarism in American Police Department*, Cato Institute Briefing Papers, Washington, 1999.
35. Wu, W., Beken, T. V., Police Torture in China and its Causes: A Review of Literature, *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 3/2010, 557–579.
36. Young, J., *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, London, 1999.
37. Young, J., *The Vertigo of Late Modernity*, London, 2007.

FREEDOM OR SAFETY – CHOICE WHICH IMPOSES
CURRENT WAR AGAINST TERRORISM

Zoran Kesic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Radomir Zekavica, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Terrorism, for decades, has been the most serious security threat, which made its prevention a priority in the policies of most countries. The modern democratic societies are aware of these obligations and this is confirmed by the efforts of the international community to invest in this area. As part of these efforts, however, there are indications that such an approach raises the question of legality and legitimacy of concrete struggles. This can be seen primarily in the rhetoric of statesmen of the leading powers of the world, which is expressed in use of the term “war”. Although this approach no longer has the character of political slogan, it is evident that it is increasingly becoming part of the official policy of opposing terrorism. After the United States, such a trend is marked on the ground of the European Union, particularly within those countries that were directly affected by the recent terrorist attacks by members of the Islamic state. This paper points to some potentially harmful consequences, hidden behind the rhetoric of publicizing the “war” on terrorism, as well

as the concrete consequences of policies and practices that in such an environment it creates, especially in terms of violation of human rights and freedoms as fundamental values and principles of democratic society and the rule of law.

Keywords: terrorism, control, war, human rights, freedom, security.

ДИПЛОМАТСКИ ПОСТУПЦИ У ФУНКЦИЈИ БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ¹

Мр Немања Маринковић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

nemanja.marinkovic@kpa.edu.rs

Сажетак: У раду ће бити сагледани дипломатски поступци које могу применити државе у ситуацијама погоршања дипломатских односа, или у случају политичких разлога или разлога националне безбедности, националних интереса (суверенитета, територијалног интегритета и сл.). Поред бројних спољнополитичких поступака који се могу сврстати у дипломатске, правне, економске, прикривене, принудне, овде се сагледавају само дипломатски, и то само одређена врста дипломатских поступака из њихове широке лепезе. Наиме, све начине које можемо подвести у групу дипломатских поступака могли бисмо груписати на поступке дипломатске комуникације, поступке везане за класичне позитивне дипломатске функције, лобирање. Уз то можемо поменути да теорија и пракса односа међу државама познаје и тзв. негативне дипломатске функције (ради се о поступцима којим долази до злоупотребе имунитета и до забрањених облика дипломатске активности), које у овом раду неће бити детаљније разматране. И најзад, оно што је овде предмет рада, на дипломатске поступке и мере у случају погоршања дипломатских односа.

У њих најпре спадају мере за могућност успостављања дипломатских односа са неком државом уопште, затим одобрење (или одбијање) агремана или уопште могућности за издавање визе, дипломатски протести (ноте), повлачење амбасадора на консултације (за краће или за дуже време, интерно или уз јавну обзнану), трајно повлачење амбасадора и снижавање нивоа дипломатских односа на *отправника послова* – *ad interim* или *сталног отправника послова* – као *ранг*, смањење броја дипломатског особља и повлачење дипломатског особља, захтев да се повуче и дипломатско особље других, или протеривање, прекид дипломатских односа (*уз могућност да се наставе*

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. године.

само конзуларни односи, прекид дипломатских односа (остаје сила заштитница) и потпуни прекид дипломатских односа.

Кључне речи: дипломатски поступци, спољна политика, безбедност, суверенитет.

Увод

У ситуацији када дође до погоршања односа међу државама, могу се применити одређени поступци из корпуса дипломатских. Сагледаћемо како се дипломатија (и који све дипломатски поступци) уклапа и служи остварењу и заштити државних интереса у таквим ситуацијама.

Најпре, све начине које можемо подвести у групу дипломатских поступака, који нам служе у сврху анализе поменутог односа, могли бисмо груписати на поступке дипломатске комуникације (билатерална и мултилатерална дипломатија, самит дипломатија, шатл-дипломатија), преговарање и употреба дипломатских институција и правних процедура (то су дипломатски начини мирног решавања спорова у које се убрајају преговори, анкета, добре услуге, медијација (посредовање) и концилијација (мирење). Затим, поступке везане за класичне позитивне дипломатске функције: представљање државе, преговарање са владом државе код које се акредитује, заштита интереса државе акредитовања и њених грађана, посматрање и обавештавање дозвољеним средствима о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује, подношење извештаја о томе влади која акредитује, унапређење пријатељских односа у области привреде, науке и културе. То могу бити и конзуларне функције,² лобирање, као и давање савета о политици,³ управљање страном помоћи, политичко интервенисање⁴ и сл.⁵ Уз то, пракса односа међу државама познаје и тзв. негативне дипломатске функције (ради се о поступцима којим долази до злоупотребе имунитета и до забрањених облика дипломатске активности (шпијунажа, критика политике владе и друштвеног система, давање помоћи и подршке опозицији – дипломатско мешање

2 M. Mitić, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999, стр. 209–236.

3 G. R. Berridge, *Diplomacija: Teorija i praksa*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004, стр. 114.

4 *Ibid.*, стр. 118.

5 *Ibid.*, стр. 119, 120.

у унутрашње ствари – непоштовање домаћих правних прописа, пропагандна активност, давање дипломатског азила, преговарање на рачун треће државе)⁶ које у овом раду неће бити детаљније разматране.

Поред свих ових поступака који спадају у дипломатске, овде уобрајамо још једну групу, тј. дипломатске поступке и мере у случају погоршања дипломатских односа, који су и предмет овог рада. У њих спадају, најпре, мере за могућност успостављања дипломатских односа са неком државом уопште, затим одобрење за отварање мисије, па одобрење (или одбијање) агремана или уопште могућности за издавање визе, затим дипломатски протести (ноте), повлачење амбасадора на консултације (за краће или за дуже време, интерно или уз јавну обзнану), трајно повлачење амбасадора и снижавање нивоа дипломатских односа на *отправника послова* – *ad interim* или *сталног отправника послова* – као ранг, смањење броја дипломатског особља и повлачење дипломатског особља, захтев да се повуче и дипломатско особље других, или протеривање, затварање дипломатске мисије, прекид дипломатских односа (*могућност да се наставе само конзуларни односи, прекид дипломатских односа (остаје сила заштитница) и потпуни прекид дипломатских односа.*

Могућност успостављања дипломатских односа

Први корак у дипломатском поступању (који, између осталог, указује и на то какав је однос међу државама) јесте могућност за успостављање дипломатских односа, што је први показатељ тих односа између држава, и прва мера уколико држави из разлога националних интереса одговара или не одговара да успостави односе са одређеном државом. У сврху успостављања односа, најпре се „пипа пулс супротне стране, да би установила да ли је спремна да прихвати предлог за успостављање дипломатских односа“.⁷ Иначе, ако ипак дође до сагласности о успостављању дипломатских односа, то се врши „на основу узајамно понуђених и прихваћених предлога нота у којима је слободно изражена воља да се између две државе успоставе дипломатски

6 Види у: Мишовић, Слободан, Милоје, Цветковић, Дипломатска шпијунажа, у: *Зборник радова 2003*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003, стр. 91–107.

7 Више о војним дипломатским односима у М. Зећевић, *Војна дипломатија*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1990, стр. 245–248.

односи“.⁸ Технички, тај однос се успоставља на следећи начин. Наиме, да би две државе успоставиле дипломатске односе, најпре, морају ступити у контакт а то се може остварити преко представништва у трећој земљи, слањем специјалне мисије у главни град једне од њих, посредовањем треће државе (‘посредовањем треће државе с којом обе имају односе’) или преко сталних мисија при неким међународним организацијама.⁹

По успостављеном контакту, долази до фазе када овлашћени преговарачи воде разговоре о времену и модалитетима дипломатских односа, као и начину на који ће се они убудуће одржавати. Уколико су преговори успешни, издају се званични акти, где се констатује шта су се стране договориле и чињеница да су дипломатски односи успостављени.¹⁰ У различитим формама може бити дата сагласност за успостављање дипломатских односа, и то „као обична усмена сагласност, размена нота или писама, заједничко саопштење или чак у форми међународног уговора зависно од обичаја и праксе појединих држава“.¹¹ Ђорђевић наводи још и „заједнички коминике, односно саопштења влада или министара иностраних послова, заједничке или посебне изјаве о постизању сагласности или пука сагласност без икаквог формалног облика“.¹² Често се паралелно с тим дају и одобрење и сагласност о „отварању дипломатских мисија, иако то често следи као следећи корак, после сагласности“,¹³ што ћемо и овде размотрити засебно.¹⁴

Обично се сматра да су дипломатски односи отпочели од момента потписивања споразума, без обзира што мисије још нису отворене. Иначе, реализација споразума се спроводи у неком разумном року од три до шест месеци од ступања на снагу.¹⁵

8 Више о војним дипломатским односима у: *Ibid.*

9 М. Томчић, *Diplomatski odnosi između država s posebnim osvrtom na vojnu diplomatiju*, magistarska teza, Pravni fakultet, Beograd, 1995, стр. 51.

10 М. Томчић, *op. cit.*, стр. 52.

11 М. Митић, *op. cit.*, стр. 23.

12 С. Ђорђевић, М. Митић, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000, стр. 77.

13 М. Митић, *op. cit.*, стр. 23.

14 „Свака држава самостално одлучује да ли ће са неком државом успоставити дипломатске односе и да ли ће у тој држави отворити сталну дипломатску мисију. Успостављање дипломатских односа и отварање дипломатских мисија могу да врше једино и искључиво узајамном сагласношћу заинтересованих држава“ С. Ђорђевић, М. Митић, *op. cit.*, стр. 76.

15 М. Томчић, *op. cit.*, стр. 56. О посебним случајевима у успостављању дипломатских односа види у М. Томчић, *op. cit.*, стр. 56–59.

Са аспекта интереса држава, сматра се да успостављање дипломатских односа представља повластицу, као награду за добро понашање, па успостављањем односа „на нивоу амбасада потврђује се степен добрих односа, пријатељства и уверења да ће се сарадња успешно развијати“.¹⁶ С тим у вези, успостављање дипломатских односа може се протумачити и као признање *de iure* друге стране.¹⁷

Са аспекта дипломатских механизма који су у функцији безбедности и спољне политике одређене државе, питање је и када се не могу успоставити дипломатски односи, а углавном неће моћи као историјски резултат политичког непријатељства, одбијање да се друга страна призна као држава, или одбијање да се њена влада призна као легитимна. Исто је и у случају рата, или као знак протеста против њене политике.¹⁸ Овде би се могли додати и примери да су „поједине велике и политички значајне земље биле дуги низ година непризнате од неких других, такође водећих земаља“.¹⁹

Међутим, имамо примере да и у стању сукоба, од његовог почетка или распламсавања, државе сматрају да је у њиховом обостраном интересу да једна с другом комуницирају, и с тим у вези, нису ретка објашњења да су се, у јеку жестоких сукоба на бојиштима, негде иза кулиса водили и упарађени разговори.²⁰

Одобрење за отварање мисије

Одобрење за отварање дипломатске мисије други је корак у лепези дипломатских поступака који указују или на погоршање односа између држава, или то може да се схвати као механизам прихватања сарадње и добрих односа међу државама (што је двојако и за друге дипломатске поступке, с тим што нас овде занимају случајеви погоршања односа међу државама).

Државе могу штитити своје интересе и у овом кораку. Наиме, у погледу одобрења за отварање дипломатске мисије овде се државе штите на два начина: „најпре је неопходно дати одобрење за отварање

16 R. Vukadinović, *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004, стр. 98.

17 Р. Етински, *Међународно јавно право*, Нови Сад, 2004, стр. 347.

18 G. R. Berridge, *op. cit.*, стр. 123.

19 R. Vukadinović, *op. cit.*, стр. 98; пример је бивши Совјетски Савез, који су САД дипломатски признале тек 1933. године, кад су успостављени и односи на нивоу амбасада.

20 G. R. Berridge, *op. cit.*, стр. 123.

мисије, и друго давање агремана²¹ (што ће бити размотрено као засебан корак). „Одобрење за отварање дипломатске мисије се даје у случају када државе први пут ступају у дипломатске односе, или се обнављају већ прекинути дипломатски односи“.²²

Отварање дипломатске мисије је значајан корак јер постоји „потреба да се одрже контакти као средство за олакшавање дијалога међу државама, и јер је у интересу друге земље да има формалне канале комуникације“,²³ јер уколико нема таквих веза, то може бити знак екстремног неслагања, или чак, по схватању Фендрика, и увод у разне затегнуте и штетне односе међу државама.²⁴

Технички, процедура за одобрење за отварање дипломатских мисија одвија се на следећи начин: најпре, може се постићи већ „приликом договора о успостављању дипломатских односа“.²⁵ Или, споразум о отварању дипломатских мисија се може постићи и накнадно, уколико не буде истовремено са успостављањем дипломатских односа,²⁶ и за сагласност неважно је у каквој је форми учињена (међинародни уговор, заједничко саопштење или просто констатација министарства двеју држава).²⁷ У погледу представништва, тј. мисија, најчешће се отварају истовремено у обе државе, но ипак може доћи и до тога да у извесном периоду не буду отворене мисије, већ се акредитују амбасадори „са седиштем у трећој држави“²⁸ „(или преко сталних мисија тих држава при међународним организацијама)“.²⁹ Могућ је и случај да само једна држава отвори своју мисију у другој, а све зависи од „околности и потреба државе“.³⁰

21 M. Bartoš, B. Jovanović, *Međunarodno pravo*, Škola za unutrašnju upravu, Beograd, 1956, стр. 182–188.

22 *Ibid.*

23 R. J. Fendrick, *Diplomacy as an Instrument of National Power*, Chapter 13, стр. 182.

24 Упореди: *Ibid.*

25 M. Mitić, *op. cit.*, стр. 27.

26 *Ibid.*

27 S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 77.

28 M. Mitić, *op. cit.*, стр. 27.

29 S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 78.

30 M. Mitić, *op. cit.*, стр. 27; „...или из било којих разлога „незаинтересованост, недостатак финансијских средстава и сл.“ У: S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 78.

Одобрење (или одбијање) агремана, консантмана, или уопште могућности за издавање визе

Када је реч о добијању агремана и разним другим аспектима, посебно су интересантни случајеви када се агреман не даје дипломати због погоршања дипломатских односа. Иначе, процедура у вези са агреманом може се објаснити на следећи начин.

Наиме, после сагласности о успостављању дипломатских односа, затим сагласности за отварање дипломатске мисије, следи сагласност за пријем амбасадора и дипломатског особља, и особља уопште. За пријем амбасадора неопходно је најпре добити сагласност – агреман од државе пријема. У одређеном поступку, држава која акредитује шефа мисије „тражи сагласност од државе у коју се шеф мисије шаље, што је битно и за државу пошиљаоца, јер шеф мисије мора бити прихваћен са одобравањем да би квалитетно могао испунити своје функције“.³¹ Да ли ће држава пријема дати агреман, ствар је „дискреционе оцене државе пријема“.³² Иначе, тражење сагласности, агремана, узроковано је и деликатношћу мисије и послова које врши дипломатски представник, јер је, наиме, потребно да буде добро примљен „да би могао у целости одговорити својој функцији“.

У случају одбијања агремана, „држава пријема није дужна да саопшти разлоге одбијања, а веома често то се чини и изостанком одговора на захтев државе која акредитује“,³³ па се и само одуговлачење давања сагласности може тумачити као неслагање државе пријема,³⁴ а иначе, „у пракси држава, та процедура може да траје и неколико месеци“.³⁵ Према устаљеној пракси, познати су рокови када се „у случају изостанка одговора, агреман сматра одбијеним и држава именовања често одмах или са отежањем именује другог кандидата и тражи за њега агреман“.³⁶

Због могућих неугодности, добра је пракса да се агреман тражи дискретно,³⁷ пошто давање агремана зависи од слободне воље државе пријема. С тим у вези, требало би да „до његовог давања држава

31 M. Bartoš, B. Jovanović, *op. cit.*, стр. 182–188.

32 P. Етински, *op. cit.*, стр. 351.

33 S. Ђорђевић, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 80.

34 M. Bartoš, B. Jovanović, *op. cit.*, стр. 182–188.

35 M. Mitić, *op. cit.*, стр. 33.

36 Види примере у: M. Mitić, *op. cit.*, стр. 33.

37 Упореди: M. Bartoš, B. Jovanović, *op. cit.*, стр. 182–188.

именовања избегава сваку јавну информацију о постављању некога лица за шефа мисије“,³⁸ јер у случају превременог објављивања имена шефа мисије, према примерима из праксе може да дође не само до компромитовања личности кандидата, „већ и до озбиљног поремећаја дипломатских односа између две државе“. ³⁹ Уз то, према Бечкој конвенцији „држава код које се акредитује није дужна да изнесе разлоге одбијања агремана“, ⁴⁰ а и у случају већ датог агремана „држава пријема није везана датим агреманом, јер у сваком моменту може да га, без икаквог образложења, повуче, разумљиво ризикујући погоршање односа са државом која га акредитује“. ⁴¹

Што се тиче самог тражења агремана, он се углавном тражи усмено, „редовним дипломатским каналом“ ⁴² (преко одлазећег шефа мисије, преко отправника послова, или преко представника у трећој држави, или преко изасланика и сл. ⁴³). Ту се подносе подаци о шефу мисије „датум и место рођења, породично стање, образовање и кретање у служби, односно каријери, звање, одликовања и сл.“, ⁴⁴ а поред усменог пута, може и писмено, али је „незгода овог другог начина је што у случају одбијања давања агремана, односно такође писменог одговора државе код које се акредитује, остаје писани траг о том непријатном догађају не само за личност у питању, него и за политичке односе између односних држава“. ⁴⁵

Што се тиче разлога за неодобравање агремана, у дипломатској пракси су забележени случајеви када се он не одобрава због „односа између држава а да се при томе не односе непосредно на личност дипломатског представника“. ⁴⁶ То је обично случај у периоду „захлађења или погоршања односа између две државе, које се очитује и у неспремности да се дипломатски односи одржавају на највишем нивоу, већ се, због одбијања агремана спуштају на ниво отправника послова“, ⁴⁷ или се и још додатно погоршавају.

38 Види примере у: М. Mitić, *op. cit.*, стр. 32.

39 Види примере у: *Ibid.*

40 Види примере у: *Ibid.*

41 S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 83.

42 *Ibid.*, стр. 86.

43 M. Bartoš, B. Jovanović, *op. cit.*, стр. 182–188.

44 S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 86.

45 *Ibid.*

46 M. Bartoš, B. Jovanović, *op. cit.*, стр. 182–188.

47 Види примере у: М. Mitić, *op. cit.*, стр. 32, 33.

Друга група разлога за неодобравање агремана односи се на „на саму личност (пол, држављанство, вера, ранији непријатељски став, ранији нечасни поступци, нечасни поступци у породици) и сл.⁴⁸ Поред тих, у пракси су забележени и бројни други субјективни разлози за неодобравање агремана.⁴⁹

Осим овог услова (агремана) за пријем шефа дипломатске мисије у државу пријема, такође се може ограничавати примање и других дипломатских представника“.⁵⁰

Што се осталог дипломатског особља тиче, оно не подлеже давању агремана, али и за њега и за остало дипломатско и недипломатско особље мисије постоји „одређен поступак који у сваком случају омогућује држави пријема да не прихвати било коју личност коју сматра неподобном за делатност у својству члана дипломатске мисије на својој територији“.⁵¹

Наиме, поред агремана који се односи на шефове дипломатских мисија, постоји и могућност тражења консантмана који се односи на војне, поморске и ваздухопловне аташее. А поред њих, за остале чланове особља које држава акредитује по сопственом избору, има неколико ограничења по Бечкој конвенцији.⁵² Прво, чланови особља би у начелу требало да имају држављанство државе одашиљања, изузетно државе пријема чију сагласност мора имати и која у сваком тренутку може бити повучена; друго, држава пријема може увек и без обавезе образложења своје одлуке да прогласи сваког (и шефа мисије, дипломатског и осталог особља) за непожељну особу, што обавезује државу одашиљања да их повуче; треће, што се броја чланова мисије тиче „држава код које се акредитује може да захтева да се тај број креће у границама онога што она сматра разумним и нормалним“.⁵³ Даље, и за остале чланове особља мисије према Бечкој конвенцији предвиђена је „дужност нотификације министарству иностраних послова државе код које се акредитује. Нотификација се врши обично неколико недеља пред долазак члана особља“,⁵⁴ тако да држава код које се акредитује има времена и прилику да евентуално одбије пријем датог члана

48 Види шире о томе у: М. Bartoš, В. Jovanović, *op. cit.*, стр. 182–188.

49 Види примере у: М. Mitić, *op. cit.*, стр. 32–35.

50 М. Bartoš, В. Jovanović, *op. cit.*, стр. 182–188.

51 М. Mitić, *op. cit.*, стр. 36.

52 Упореди и види примере у: М. Mitić, *op. cit.*, стр. 36, 37.

53 Упореди и види примере у: *Ibid.*

54 *Ibid.*, стр. 37.

особља. Наиме, „држава која акредитује именује по свом избору остале чланове особља мисије. Слободан избор осталих чланова мисије не имплицира изузимање од визног поступка ако га држава пријема користи“.⁵⁵ Дакле, између држава где постоји визни систем то се постиже издавањем, односно неиздавањем визе за улазак у државу код које се акредитује. Одбијање издавања визе је уједно знак да одређени члан особља није прихваћен.⁵⁶

Услов за долазак шефа мисије у државу пријема је добијен агреман, а копије акредитивних писама он предаје министру спољних послова, при чему ово министарство аранжира предају акредитивних писама шефу државе. Моменат у ком шеф мисије преузима своје функције у држави пријема у пракси се двојако одређује: негде се сматра да је то моменат нотификације доласка и предаје копије акредитивних писама министарству спољних послова, а негде да је то тренутак подношења акредитивних писама. Према Бечкој конвенцији, та пракса се мора примењивати на јединствен начин „што значи да се према шефовима дипломатских мисија свих држава мора да примењује један од поменутих критеријума (предаја акредитива или нотификација са предајом копија акредитива)“.⁵⁷

Постоје још две могућности предвиђене Бечком конвенцијом, а то су случајеви да једно лице (амбасадор) представља своју државу у више држава, и други случај, да више држава ангажују да их једно лице представља у једној држави (пријема). „И у овом случају, за сваку од тих држава мора се претходно добити агреман, односно сагласност да ће његова акредитивна писма у тој држави бити примљена“.⁵⁸

Дипломатски протести (ноте)

Када се ради о дипломатским поступцима у случају погоршања односа међу државама, један од дипломатских поступака је и слање протесне (дипломатске) ноте. То је обично „дипломатски корак којим се нешто захтева, тражи или упозорава друга страна на одређено понашање које се нпр. сматра неприхватљивим или непријатељским.“⁵⁹

⁵⁵ Р. Етински, *op. cit.*, стр. 352.

⁵⁶ М. Митић, *op. cit.*, стр. 38.

⁵⁷ *Ibid.*, стр. 35.

⁵⁸ S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 84.

⁵⁹ https://sr.wikipedia.org/sr/Дипломатска_нота, 12. 4. 2016.

Протесна нота је најчешће употребљаван инструмент; њено слање је уобичајен поступак у ситуацијама када се, рецимо, у изјави неког званичника (било друге државе, међународне организације или уопште субјеката међународних односа) повреди неко право или интерес државе.

Сама садржина дипломатске ноте може да обухвата извесну градацију, „од информисања, изражавања похвала, жаљења или церемонијалних позива, преко тражења објашњења за неко понашање или одсуство понашања, захтева за јавно изношење става, или погледа на неку ситуацију, па до отворених притисака и претњи ради неких потеза или суздржавања земље, протеста за неко чињење или нечињење, условљавања, ултиматума и коначно уручивања обавештења о раскидању дипломатских односа или о отпочињању рата“.⁶⁰

Иначе, када је реч о самом поступању са дипломатским нотама, технички то изгледа на следећи начин: „дипломатска нота је редован облик дипломатске комуникације и кореспонденције писаним демаршом између дипломатских представништава у држави пријема и Министарства спољних послова државе домаћина“.⁶¹ То може бити обострано, у обе државе. Јер, може доћи до тога да, када влада жели да изнесе свој став, да се онда „позива у Министарство спољних послова амбасадор или највиши по рангу дипломата у дипломатском представништву и уручује му се одговарајући усмени или писмени демарш, а овакав у писменом виду се назива дипломатска нота“.⁶² У другом случају, када је потребно влади државе домаћина изнети политички став „тада пријем у Министарство спољних послова тражи највиши у рангу дипломата у дипломатском представништву и уручује усмени или писмени демарш (односно дипломатску ноту)“.⁶³ Уз овде објашњене видове дипломатске комуникације, могуће је и „директно обраћање између два министарства спољних послова службеним дипломатским нотама односно дипломатским писмима“.⁶⁴ На тај начин могу комуницирати и шефови држава и влада или министри спољних послова, и то непосредно дипломатским писмима/нотама.⁶⁵

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.* Може да се деси да представника не приме или да држава одбије да прими дипломатску ноту.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

Повлачење амбасадора на консултациије

Повлачењем амбасадора на консултациије другој држави се може ставити на знање да је реч о погоршању дипломатских односа, које се манифестује повлачењем „шефа мисије (амбасадора) на краће или дуже време на ‘реферисање’ или са директном назнаком да је повлачење у контексту погоршања или хлађења односа).“⁶⁶

Може се констатовати да је велики број ових дипломатских поступака везаних за погоршање односа међу државама симболичког карактера и подразумева „симболичко преношење порука“.⁶⁷ Тако и одлука да се „позове амбасадор ради консултациија обично указује да је влада озбиљно забринута са ситуацијом или прави ограничени вид притисака“.⁶⁸

Овде, али и код других поступака, може се уочити једна, назовимо, деформација у дипломатским односима (иако су оне везане за дипломатске мере/поступке најмање драстичне, наспрам оних других као што су економске, прикривене, принудне), а то је да „како се степен претњи и непријатељстава повећава, постоји тенденција да се смањи званична дипломатска комуникација“.⁶⁹ Тако чак и „најблажи корак или акција током кризе, попут повлачења амбасадора, отежава званичну комуникацију“.⁷⁰ А „може се претпоставити да је експлицитна комуникација званичних извора најбитнија управо када су сумња, неповерење и осећај угрожености на врхунцу“.⁷¹ Управо због могућности већег неслагања и неразумевања и могућности избијања озбиљнијих сукоба, у недостатку комуникације, „значај званичних комуникација у решавању сукоба и контроли кризних ситуација може се видети у честим покушајима треће стране да посредује како би се сукобљене стране поставиле за исти сто и размотриле своје ставове. Овакви напори засновани су на претпоставци да док противници преговарају, трудиће се да избегавају провокативне акције.“⁷²

66 M. Mitić, *op. cit.*, стр. 24.

67 Holsti, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, стр. 457–501.

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

72 *Ibid.*

**Трајно повлачење амбасадора и снижавање нивоа
дипломатских односа на отправника послова
(*ad interim* или као ранг)**

Када је реч о нижем нивоу представника, треба разликовати две категорије отправника послова: отправника послова који је одређен и акредитован као шеф мисије (*en pied*), тј. када су односи успостављени на том нивоу, и отправника послова који привремено делује као шеф мисије (*ad interim*).⁷³ У другом случају ради се обично о дипломатском службенику са највишим рангом,⁷⁴ који углавном делује када је шеф мисије спречен из неког од разлога (нпр. привремено одсуство из земље пријема, одмор, болест и сл.), с тим да шеф мисије или министар спољних послова државе одашиљања мора обавестити надлежно министарство спољних послова или други за то одређен орган државе пријема о томе ко ће га замењивати. Једино су та два субјекта надлежна да саопште ко је отправник послова *ad interim*.⁷⁵

До усвајања Бечке конвенције било је могуће именовати за отправника послова и неког од службеника административно-техничког особља, међутим од усвајања, то је могуће само уз претходну сагласност државе пријема, и то само у форми без пуних овлашћења (*charge des affaires*),⁷⁶ за разлику од пуног овлашћења (*charge d'affaires*). С тим у вези се и овлашћења једног оваквог отправника послова своде на послове административног карактера и то по правилу представља привремено решење.⁷⁷

Међутим, таква ситуација има и симболичан значај, јер се догађа и у случају погоршања дипломатских односа, и требало би да предста-

73 Види о томе у: S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 67; Отправник послова (као ранг) као шеф мисије исто предаје акредитивна писма, док отправник *ad interim* не, јер он само привремено обавља неке дужности шефа мисије. Отправник предаје код министра спољних послова и обично са једноставнијим поступком и церемонијалом него амбасадори који иду код шефа државе. Види о томе у: S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 91.

74 „За отправника послова *ad interim* поставља се обично члан дипломатског особља највишег ранга који је одговоран за политичка питања“ М. Mitić, *op. cit.*, стр. 42.

75 Види о томе у: S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 67, 68.

76 Према БК. у чл. 19, став 2, пружа се могућност државама да у недостатку дипломатског представника, овласте административног и техничког функционера да води „текуће административне послове мисије.“ У овом случају он не може да врши неке дипломатске или политичке задатке, као отправник *ad interim*.; У: М. Tomčić, *op. cit.*, стр. 60.

77 Упореди и види о томе у: S. Đorđević, M. Mitić, *op. cit.*, стр. 67, 68; „На тај начин се држава која акредитује наводи да или постави новог шефа мисије (уколико је дотадашњи спречен дуже време) или да постави једног члана дипломатског особља који би могао да буде отправник послова *ad interim* до доласка шефа мисије.“ М. Mitić, *op. cit.*, стр. 42.

вља корак којим се манифестује такво стање.⁷⁸ Она значи да мисија још функционише, да дипломатски односи нису прекинути али су снижени на низак ниво, и су да односи са државом пријема у неком „замрзнутом“ стању, из чега се може догодити и каснији прекид.⁷⁹

**Смањење броја и повлачење дипломатског особља,
или захтев да се повуче и дипломатско особље других,
и протеривање**

Дипломатске мере које подразумевају смањење броја и повлачење дипломатског особља, као и захтев да се повуче и дипломатско особље других, или мера протеривања, симболишу и сигнализирају затегнутост и погоршање односа међу државама. Прва од мера из ове подгрупе, тј. смањење броја дипломатског особља и повлачење дипломатског особља, може се манифестовати таквим смањењем да у представништву ради само један дипломата или само чланови административног особља. Дешава се, као што је претходно описано, да се може одредити отправник послова, као шеф мисије, међутим, с обзиром да је то нижи ниво, сматра се да отправника послова „као шефа мисије, треба поставити само у држави где се жели показати незадовољство, и погоршање односа“, „јер је чињеница да отправници послова имају мањи приступ органима државе пријема него амбасадори. Зато је, ако се не може одмах именовати амбасадор, упутније ићи на привременог шефа мисије отправника *ad interim*, него отправника као ранг, јер се тиме и манифестују односи две државе.“⁸⁰

Друга мера из ове подгрупе је захтев да се повуче и дипломатско особље државе која акредитује. Наиме, проглашење дипломатског представника за непожељну особу може се извршити у случају непримереног понашања и сл.; међутим, што је за овај рад битно, то може бити и мера којом се штите државни интереси. Када је реч о проглашењу члана дипломатског особља за непожељну особу, онда држава пријема обавештава државу одашиљања „да је шеф мисије или члан

⁷⁸ Некада државе и због финансијских потешкоћа постављају отправника *ad interim*, што код државе пријема наилази на неслагање јер се некада схвата као израз незадовољства и игнорисања. А с друге стране некада је то знак погоршања односа између држава. Види у и види примере у: М. Mitić, *op. cit.*, стр. 29.

⁷⁹ Види о томе у: S. Đorđević, М. Mitić, *op. cit.*, стр. 67, 68.

⁸⁰ Упореди и види шире у: *Ibid.*, стр. 67–69.

дипломатског особља мисије персона нон грата. Такође, да ма који други члан особља мисије није прихватљив⁸¹. Држава пријема има могућност да у свако доба спроведе ту меру и када лице ступи на дужност, па чак и пре него што је дошло у државу пријема. Такође држава пријема нема обавезу да образложи своју одлуку. Обавеза државе која акредитује јесте да оконча функцију и повуче дато лице из мисије, а у случају да то не учини, држава пријема може саопштити да том лицу више не признаје статус члана мисије нити дипломатски имунитет и привилегије.⁸²

Трећа мера из ове подгрупе је мера протеривања. Предузима се као крајња и, с обзиром да при њеној примени долази до грубости, а у извесном смислу и до кршења дипломатског права и имунитета,⁸³ она се теже правда са међународно-правног аспекта, осим у случају када протеривање захтевају разлози државне безбедности.⁸⁴

У погледу спровођења ове мере могу се уочити блажи и грубљи облик. Блажи начин постоји у случају да држава пријема тражи од државе одашиљања да повуче шефа мисије. Уколико то не уроди плодом у одређеном периоду, држава пријема захтева од дипломатског представника да хитно напусти државу код које је акредитован, при чему се одређује и рок – обично неколико па и више дана, а у пракси је било случајева када се захтевало да се територија напусти у року од 48 сати.⁸⁵

Уобичајено је да у оваквој ситуацији дипломата напусти државу пријема. Уколико то не учини, долази до присилног протеривања. Поред тога, постоје, иако ретки, случајеви када се дипломати не поставља захтев да напусти државу пријема, већ се одмах иде на присилно протеривање.⁸⁶

Са аспекта односа међу државама, овај чин протеривања дипломатског представника „не мора у сваком случају довести до прекида дипломатских односа, али оно обично доводи до тога, а у затегнутој ситуацији раније је служило и као повод рату“.⁸⁷

Протеривање није честа пракса, али се у дугој историји дипломатских односа нагомилаало доста примера. Било је случајева када се захтев

81 Р. Етински, *op. cit.*, стр. 354.

82 Упореди: Р. Етински, *op. cit.*, стр. 354.

83 Упореди: М. Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, Kultura, Beograd, 1956, стр. 491.

84 Упореди: *Ibid.*

85 Упореди: *Ibid.*

86 Упореди: *Ibid.*

87 М. Bartoš, *op. cit.*, стр. 491.

за напуштање државе постављао само шефу дипломатске мисије, а понекад се такав захтев „односио на читаво особље дипломатске мисије“.⁸⁸

Даље, са аспекта учешћа органа безбедности у протеривању, било је случајева када се није чекало да дипломата сам напусти државу пријема, већ је „под пратњом пребачен преко границе“.⁸⁹ Такође, било је и протеривања која су ишла и до „фактичког протеривања с роком од 24 часа и са стављањем дипломатских службеника под полицијску присмотру до часа протеривања“.⁹⁰

Затварање/крај дипломатске мисије

Разлози за затварање дипломатске мисије могу се поделити у неколико групација: 1) разлози и начини непосредно везани за дипломатску мисију; 2) разлози и начини непосредније везани за самог дипломатског представника; и 3) разлози везани за догађаје који нису непосредно везани ни са дипломатским представником ни са његовом мисијом.⁹¹

Када је реч о првој групи разлога, реч је о унапред одређеној садржини или времену трајања мисије, наиме, „извршењем задатака због којих је дипломатски представник послат (на пример, да присуствује венчању, крштењу, сахрани или крунисању владоца или члана владиног дома или устоличењу председника републике)“ и „протеком унапред предвиђеног времена (ово често бива код сталних отправника послова. Они добијају акредитивна писма да заступају своју државу до наименовања амбасадора или посланика.)“.⁹²

У другу групу разлога за затварање/крај дипломатске мисије спадају, као што је наведено, они разлози који су непосредније везани за самог дипломатског представника, и то могу бити, на пример, смрт, опозивање, захтев за повлачење, протеривање представника и сл.,⁹³ а поред тога и „разлози који се тичу личности дипломате, његовог здравља, понашања и прихватљивости за органе државе код које се

⁸⁸ *Ibid.*, стр. 492.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, стр. 493.

⁹¹ Упореди, и види шире: М. Bartoš, *op. cit.*, стр. 487–498.

⁹² М. Bartoš, *Međunarodno javno pravo, II knjiga*, Kultura, Beograd, 1956, стр. 487.

⁹³ Упореди, и види шире: *Ibid.*, стр. 487–491.

акредитује“.⁹⁴ „У случају смрти шефа мисије најстарији службеник (по рангу) те мисије предузима мере да се лична архива и ствари умрлога одвоје од службених).“⁹⁵ Када је пак реч о опозивању „опозивање једног дипломатског представника, може доћи од саме његове владе, било да је незадовољна држањем и радом свог представника, било да су у питању редовне персоналне промене“.⁹⁶ Следећи облик из ове групе је захтев за повлачење, и то из различитих разлога, од оних који се „могу тицати приватног живота тог представника (нарочито ако се ради о учињеном кривичном делу), нетрпељивости према територијалним властима, датих изјава“;⁹⁷ до „поступака којима се на било који начин вређа територијална држава, народ, шеф државе итд.“ Но, најчешћи су случајеви непријатељских изјава и мешање у унутрашње ствари других држава“.⁹⁸ У дипломатској пракси је иначе пуно оваквих примера, који се односе на отворене захтеве „за повлачењем дипломатских представника, нарочито код службеника који нису шефови мисија“.⁹⁹ И још у разлоге из ове групе се могу убројати отказ од стране самог представника и протеривање (што је претходно обрађено).¹⁰⁰

У трећу групу разлога спадају они који нису непосредно повезани ни са самим дипломатским представником, ни са његовом мисијом,¹⁰¹ где се могу убројати прекид дипломатских односа, рат, нестанак једне од двеју држава о чијим се међусобним односима ради.¹⁰² Поред тога, то могу бити и ситуације у којима се само привидно представља крај дипломатске мисије, а то су случајеви промене класе дипломатског представника и дипломатске мисије, затим, уставне и револуционарне промене.¹⁰³

Иако, на пример, прекидом дипломатских односа долази до окончања рада једне дипломатске мисије, има случајева када дипломатски односи нису прекинути, али се дипломатска мисија затвара. То се може десити из различитих разлога. На пример, „то може да наступи

94 S. Đorđević, M. Mitić, op. cit., стр. 95.

95 M. Bartoš, *Međunarodno javno pravo, II knjiga*, Kultura, Beograd, 1956, стр. 487.

96 *Ibid.*

97 *Ibid.*, стр. 491.

98 *Ibid.*

99 *Ibid.*

100 *Ibid.*

101 *Ibid.*, стр. 488.

102 Упореди: M. Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, Kultura, Beograd, 1956, стр. 493.

103 Упореди: M. Bartoš, *Međunarodno javno pravo, II knjiga*, Kultura, Beograd, 1956, стр. 488

у доба захлађивања односа између две државе, када једна од њих жели да затварањем дипломатске мисије манифестује своје незадовољство према политици друге државе или неком акту њене владе који вређа углед и интересе државе која акредитује“.¹⁰⁴ Када се ради о оваквом случају, тј. када нису прекинути дипломатски односи, онда друга држава не мора да повлачи особље, већ и даље наставља са радом, и тада је та дипломатска мисија друге државе канал општења између две државе. Државе се могу договорити да „преко својих мисија са седиштем у трећој држави или при некој међународној организацији (обично при Уједињеним нацијама) обављају своје дипломатске односе“.¹⁰⁵

Осим наведеног разлога, до затварања мисије може доћи не само у вези „са погоршањем односа између држава, већ је последица недостатка финансијских средстава и рационализације коју једна држава чини у својој мрежи дипломатских представништава“.¹⁰⁶

Овде се може додати и то да је, по мишљењу многих аутора, повлачење особља дипломатске мисије „у ствари суспензија дипломатских односа и да је то, по правилу, корак који претходи прекиду дипломатских односа“.¹⁰⁷ Уз то, члан „45. Бечке конвенције о дипломатским односима познаје и тзв. коначно и привремено опозивање дипломатске мисије, у зависности да ли се мисија затвара на један догледан, краћи период или је одлука о дефинитивном затварању мисије, без перспективе за њено обнављање“.¹⁰⁸

Прекид дипломатских односа

Могући разлози за прекид дипломатских односа су: споразум између страна, вољом једне стране – прекид, избијање ратног стања, вољом треће државе у случају окупације од те државе њеном вољом, губитком међународног субјективитета једне од држава, фузијом државе именовања и државе пријема.

Може се рећи да је, у све већој међузависности држава, прибегавање прекиду дипломатских односа прилично непрактично јер се

104 S. Đorđević, M. Mitić, op. cit., стр. 93.

105 Ibid., стр. 94.

106 Ibid.

107 Ibid.

108 Ibid.

смањује могућност комуницирања између супротних страна, а самим тим и могућност решавања неког проблема. Зато се у глобалу може рећи да се ова мера ретко примењује, па чак и у ситуацијама када би могли постојати оправдани разлози за овакво поступање (нпр. оружани сукоб, мешање у унутрашње ствари једне земље, нарочито када то мешање погађа државне виталне вредности/интересе територијални интегритет, суверенитет и сл).¹⁰⁹

Овде се може навести приступ који другачије сагледава прекид дипломатских односа, и уопште дипломатске мере у погоршању односа, који излаже „израелски дипломата Аба Ебан када тврди да је управо то велика грешка јер „државе повлаче своје амбасадоре или прекидају дипломатске односе у тренутку када се одређена држава не понаша на очекивани и тражени начин“.¹¹⁰ Он истиче „да је то највећа аномалија и да би управо у тренутку када постоји конфликтна ситуација, дипломатија требала радити на томе да се она превлада“,¹¹¹ јер би, рецимо, преговарање у правцу постизања одређеног решења било боља варијанта него „напуштање престонице и препуштање земље изолацији и санкцијама“.¹¹² Наиме, уместо да се покушава са дотичном државом успостављати дијалог или преговори око решења спора, иде се на повлачење рецимо амбасадора и друге теже дипломатске мере, чиме се, може се рећи, исказује „непријатељски став према одређеној држави“.¹¹³ Иако решење понекад није на видику, или је далеко, имало је и ситуација када је „решење било на дохват руке а ипак није остварено јер није било дипломатских канала комуницирања или они нису били на одговарајућем нивоу“.¹¹⁴ И најзад, тешко да се може пронаћи да је било коме прекид односа донео неком корист, и „пре или касније тражено је компромисно решење и односи су враћени на нормалу“.¹¹⁵

Што се тиче начина на који се врши прекид дипломатских односа, без обзира на разлоге, може се рећи да модалитет углавном изгледа шематски. Класично је да се позива шеф мисије у министарство спољних послова, где му се саопштава одлука о прекиду дипломатских односа. У одлуци се одређује и рок у коме шеф и особље мисије треба да напусте земљу, што ће важити и за дипломате друге стране, и тај

¹⁰⁹ Упореди, и шире о томе у: М. Tomčić, *op. cit.*, стр. 61–67.

¹¹⁰ R. Vukadinović, *op. cit.*, стр. 98.

¹¹¹ *Ibid.*, стр. 99.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

рок је „разуман“ због реципроцитета. Амбасадор може протестовати, али то неће променити одлуку. Ако једна страна то жели, друга мора прихватити такву одлуку.¹¹⁶

С обзиром да прекид дипломатских односа подразумева и крај, односно затварање мисије, често се уговара рок у коме ће се напустити држава пријема, као и пресељење архива, инвентара и сл. Када је реч о погоршаним односима или озбиљној опасности по безбедност људи „понекад се практикује повлачење већине или свих чланова особља дипломатске мисије, уз остављање само једног члана административно-техничког особља мисије да брине о имовини, односно згради“.¹¹⁷

Ова мера је најтежа у арсеналу дипломатских мера у случају погоршања односа међу државама. У дипломатској пракси/историји забележени су најразноврснији разлози за прекид, као и за његово трајање у распону од неколико недеља до десетак година.¹¹⁸ Ретки су субјективни разлози за ову меру (мада ни такви случајеви нису непознати), а углавном се ради о заоштравању и погоршању политичких односа. Пошто је реч о поступку где је довољна одлука једне стране, није лако ни оценити до ког нивоа треба да буду погоршани ови односи да би дошло до прекида односа. Понекад су безначајни разлози били повод да их друга страна доживи као увреду, а било је и случајева да су се водили и ратови, а да дипломатски односи нису прекидани.¹¹⁹

Што се тиче дужине прекида дипломатских односа, као пример се могу наћи и случајеви када је Велика Британија прекидала односе, на пример, „скоро четири године имала прекинуте односе са Ираком, више од пет година са Гватемалом, а дуже од једне деценије са Либијом“.¹²⁰ Овде треба направити разлику између прекида односа и затварања мисије, јер затварање мисије не значи прекид дипломатских односа. Као пример може се навести случај када су САД, „1973. године затвориле своју амбасаду у Кампали и вратиле све чланове особља у Вашингтон, истичући да тиме не прекидају дипломатске односе. Читаво то време амбасадор Уганде у Сједињеним Америчким Државама нормално је наставио да обавља своје функције“.¹²¹

116 Упореди, и шире о томе у: М. Томчић, *op. cit.*, стр. 61–67.

117 М. Митић, *op. cit.*, стр. 25.

118 Упореди: S. Ђорђевић, М. Митић, *op. cit.*, стр. 96.

119 Упореди, и види примере у: *Ibid.*

120 *Ibid.*, стр. 97.

121 Упореди и види примере у: *Ibid.*

Осим погоршања у билатералним односима, до таквих мера као што је прекид дипломатских односа може да дође и ван воље државе пријема, на пример, то је случај када се ради о обавезујућим одлукама Уједињених нација („на пример, ако се санкцијама које спроводи Савет безбедности према члану 41. Повеље Уједињених нација налаже свим државама изричито прекид дипломатских односа“¹²²), или регионалних наднационалних организација на које су државе пренеле овлашћења спољне политике (Европска унија) које „доносе заједничке одлуке о признању држава, успостављању и прекиду дипломатских односа, као и о повлачењу шефова, односно особља дипломатских мисија из појединих држава“.¹²³

С обзиром да прекидом дипломатских односа државе прекидају комуникацију у свим областима, а ту комуникацију је потребно имати – ако не у политичким односима, а онда бар у другим односима попут трговине, научне сарадње, помоћи, културе и сл., а такође и у односу према интересима својих грађана, па и саме државе и њене имовине и сл. – државе проналазе земље које ће их заступати, водити бригу о дипломатским представништвима, заштити и интересима.¹²⁴ У овом контексту (земље/силе заштитнице) пракса је и да држава која преузме заступање интереса и сличне послове, преузме и део њених дипломатских представника, који настављају нормално са радом.¹²⁵ Када је реч о случају прекида дипломатских односа, амбасадор је личност која напушта земљу, што је и знак да су односи „на најнижој тачки“.¹²⁶ Остали чланови могу остати, и кроз наведене примере силе заштитнице и заступништва, и у времену нормализације и поновног успостављања односа они ће представљати везу којом се успоставља дијалог.¹²⁷ Иначе, као земље (силе) заштитнице, најчешће се узимају оне неутралне, попут Швајцарске или Шведске.¹²⁸

Може се у пракси наићи и на веома грубе прекиде дипломатских односа, без куртоазије и уважавања потребе и за мисију и дипломате

122 М. Mitić, *op. cit.*, стр. 45.

123 *Ibid.*, стр. 25.

124 Упореди: R. Vukadinović, *op. cit.*, стр. 126.

125 Упореди: *Ibid.*, стр. 126; Берић за ову ситуацију користи термин „заступништво“. Заступништво чине група дипломата једне земље које делују у представништву под заставом друге државе. Шире о историјату сила заштитница, заступништава и примерима: G. R. Berridge, *op. cit.*, стр. 125–128.

126 Упореди: R. Vukadinović, *op. cit.*, стр. 126.

127 Упореди: *Ibid.*

128 Упореди: *Ibid.*

(нпр. кратак рок за напуштање државе пријема).¹²⁹ Бечком конвенцијом је иначе предвиђено и поступање у случају прекида дипломатских односа, са заштитом интереса и државе и њених држављана, правних лица, имовине. Чак и ако је у питању оружани сукоб, дужност је да се поштује наведено, а уз то и да се лицима која имају имунитет и члановима њихових породица омогући да напусте државу пријема, па и да им се омогуће транспортна средства.¹³⁰

Најзад, што се прекида дипломатских односа тиче, може се рећи да су они дефинитивни у случајевима споразума између страна, вољом једне стране – прекид, губитком међународног субјективитета једне од држава и фузијом државе именовања и државе пријема.

ЛИТЕРАТУРА

1. Bartoš, M., Jovanović, B., *Međunarodno pravo*, Škola za unutrašnju upravu, Beograd, 1956.
2. Bartoš, M., *Međunarodno javno pravo*, Kultura, Beograd, 1956.
3. Berridge, G. R., *Diplomacija: Teorija i praksa*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004.
4. Đorđević, S., Mitić, M., *Diplomatsko i konzularno pravo*, Službeni list, Beograd, 2000.
5. Fendrick, R. J., *Diplomacy as an Instrument of National Power*, Chapter 13.
6. Holsti, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1977.
7. Етински, Р., *Међународно јавно право*, Нови Сад, 2004.
8. Mitić, M., *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999.
9. Мишовић, С., Цветковић, М., Дипломатска шпијунажа, у: *Зборник радова 2003*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003, стр. 91–107.
10. Tomčić, M., *Diplomatski odnosi između država s posebnim osvrtom na vojnu diplomatiju, magistarska teza*, Pravni fakultet, Beograd, 1995.
11. Vukadinović, R., *Politika i diplomacija*, Politička kultura, Zagreb, 2004.

¹²⁹ Упореди: М. Митић, *op. cit.*, стр. 46.

¹³⁰ Упореди: *Ibid.*, стр. 47.

12. White, B., "Diplomacy", у: Baylis, J., Smith, S., *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001.
13. Zečević, M., *Vojna diplomatija*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1990.

DIPLOMATIC PROCEDURES IN SERVICE OF SECURITY OF THE STATE

Nemanja Marinkovic, MA

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: In this paper the author presented all diplomatic procedures which states can apply in situations when diplomatic relations are becoming worse, or in case of political or national security reasons, national interest (sovereignty, territorial integrity, etc.). Except numerous foreign policy actions which could be classified as diplomatic, legal, economic, covert, forced, in this paper the author will discuss only diplomatic, and only a specific kind from a wide range of diplomatic processes – diplomatic communication, procedures connected to classical positive diplomatic function, lobbying. In addition, it can be noted that theory and practice between states recognized negative effects of diplomatic function (for example, some procedures are leading to the abuse of immunity and prohibited forms of diplomatic activities) which will not be discussed in details this time. Finally, in this paper, the author will discuss only diplomatic actions and measures in case of deterioration of diplomatic relations.

Keywords: Diplomatic procedures, Foreign Policy, Security, Sovereignty.

ЕВРОПСКИ УПРАВНИ СТАНДАРДИ И УНАПРЕЂЕЊЕ СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ¹

Доц. др Зорица Вукашиновић Радојичић
Криминалистичко-полицијска академија, Београд
zorica.vr@kpa.edu.rs

Др Божидар Оташевић
Министарство унутрашњих послова Републике Србије
bozidarotasevic@yahoo.com

Сажетак: Један од услова за приступање Европској унији јесте изградња административних капацитета која подразумева успостављање професионалних службеничких система. Рад се бави разматрањем европских управних стандарда и анализом нових законских решења којима су створене претпоставке за увођење и примену савремених института у службенички систем полиције у Републици Србији и јачање капацитета Министарства унутрашњих послова. Аутори анализирају правила о класификацији радних места у Министарству, планирању и запошљавању кадрова, спровођењу интерних и јавних конкурса, каријерном напредовању запослених и њиховој правној заштити. Увођење и примена модерног концепта управљања људским ресурсима у функцији је заштите права и слобода грађана, јачања правне сигурности запослених у Министарству и унапређења рада полиције. Полазећи од прихваћених међународних стандарда, неопходно је постепено и одмерено увођење нових института и праксе, имајући у виду специфичну природу и карактер полицијских послова, организациону структуру Министарства, начин руковођења и организациону културу.

Кључне речи: европски управни стандарди, службенички систем, полиција, професионализам, владавина права.

¹ Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција. Пројекат финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2016). Рад је такође резултат рада на интерном пројекту Криминалистичко-полицијске академије под називом Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције (2015–2019).

Увод

Процес европских интеграција карактеришу сталне промене, перманентни изазови и амбициозни циљеви чијим се остварењем постиже одређени ниво кохерентности. Целокупан процес се спроводи у оквирима правних правила, процедура и институција, којима се афирмише идеја наднационалног законског поретка и уређене политичке заједнице. Експанзивни развој европских политика, условио је прилагођавање правних и административних система земаља чланица. Да би Република Србија приступила овој наднационалној заједници која се заснива на бројним уговорима, стандардима, пракси и институцијама које контролишу рад саме Уније, држава чланица, физичких и правних лица, мора се добро припремити, поштујући постављене критеријуме као путоказ за припреме, кроз процес стабилизације и придруживања. Упоредним истраживањима и коришћењем искустава других земаља потребно је наћи решења која оптимално задовољавају захтеве нашег правног амбијента и ускладити их са правном регулативом Европе.

Утицај европских интеграција на системе државне управе и управно законодавство је индиректан, имајући у виду да не постоје правно обавезујући захтеви законодавства Европске уније за прилагођавањем националних управних система.² Европска унија делује као покретач промена, даје инспирацију и смернице развоја, без наметања одређеног „европског“ модела. Институције Европске уније полазе од претпоставке да су разноврсни национални административни системи легитимни и компатибилни са чланством и да различити начини организовања администрација подједнако обезбеђују пуну примену европског законодавства.³ Тежња земаља чланица за успостављањем административне аутономије мора бити избалансирана са потребама Уније у циљу ефикасне и ефективне примене *Acqui Communautaire*. Европско „супранационално“ право је ипак од значаја за државе чланице, јер држава која приступи Унији без модерне управе, неће имати капацитете да одговори савременим захтевима, што може довести до поремећаја у раду Европске уније. Осим тога, стицање чланства за-

2 M. Salamun, K. Franzens, *The Europeanization of the Laws on the Organization of the Administration in the New Member States – Central executive coordination of EU affairs quo vadis?*, Second International Symposium on the Development of Public Administration in South East Europe, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Disc ISBN 978-961-262-004-2 Ljubljana, Slovenia, June, 2008.

3 Видети: K. D. Borchardt, *The ABC of Community Law*, The Legal Sources of Community Law, стр. 58.

виси од административне способности будућих држава чланица да се прилагоде новим условима.⁴ Развој административних капацитета обухвата и реформу службеничког система, која је предуслов за приступање европским процесима и успешну примену европских политика.

Очекује се да наша држава посебну пажњу посвети консолидовању владавине права и јачању институција на свим нивоима управе, а посебно полицијских органа у циљу усвајања и примене инструмената у оквиру Поглавља 24, правних тековина Европске уније – Правда, слобода и безбедност, које је од кључног значаја за развој полиције. Потребно је креирање поузданог полицијског система који ће бити способан да прихвати и полицијским службеницима пренесе бројне и сложене захтеве прилагођавања правилима понашања и ефикасне и ефективне примене правних правила у области правних тековина Европске уније из Поглавља 24. Јачање структурних и институционалних капацитета за реакцију против криминалитета и других облика угрожавања безбедности је неопходно. Посебан изазов за административне капацитете полиције је давање оцене усклађености законског оквира за рад полиције са правним поретком ЕУ из области унутрашњих послова.

Циљ коме се тежи је усвајање највиших европских стандарда и примера добре праксе држава чланица као предуслов за демократски рад полиције. Када је реч о мерама које морамо предузети – усвајање акционих планова у различитим областима (миграције, азил, визна политика, спољне границе и Шенген, правосудна сарадња у грађанским и кривичним стварима, полицијска сарадња и борба против организованог криминала, борба против тероризма, сарадња у области дрога, царинска сарадња, фалсификовање евра) – оне пре свега, морају имати за циљ пуно усаглашавање са захтевима Поглавља 24.

Развој службеничког система као стандард Европске уније

Испуњавање стандарда у свим областима рада управе је подједнако важан услов за стицање чланства и гаранција испуњавања обавеза из чланства. Такође, то указује на спремност и посвећеност националних власти за спровођење потребних реформи. Унапређење служ-

⁴ *Ibidem*.

беничких система представља део свеобухватне реформе јавне управе. Критеријуми дефинисани у оквиру програма СИГМА (*Support for Improvement in Governance and Management*)⁵ постали су основни стандарди Европске уније о потребама развоја управних капацитета. Њима се на детаљан начин идентификују пожељна решења и правци развоја, у земљама које имају статус кандидата и потенцијалних кандидата. Документ „Смернице за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у Европској унији” (*Control and Management System Baselines for European Union Membership*) настао је као резултат потребе Европске уније да дефинише правац реформе управе у земљама централне и источне Европе, који су базирани на захтевима који произлазе из копенхагенских и мадридских критеријума.⁶ Приликом дефинисања стандарда, Европска комисија и представници СИГМЕ су пошли од тога да би требало да одговарају различитим моделима државне управе – како класичном (Веберовом) моделу управе, тако и систему заснованом на новом јавном менаџменту.⁷ Расправе које су се водиле крајем деведесетих година, указале су на то да земљама централне и источне Европе одговара модел реформе управе који поштује класичну континенталну (*Rechtsstaat*) традицију, уместо реформских праваца инспирисаних концепцијом „новог јавног менаџмента.”⁸ Стручњаци су указали да се у овим системима, пре усвајања менаџерских принципа, најпре мора обезбедити континуитет и предвидивост у раду управе, као и ваљаност доношења управних одлука.

Основни стандарди (*Baselines*) о потребама управних капацитета, дефинисани су у оквиру посебних области. То су: процес формулисања управне политике (*policy making*) и механизми интер-министарске координације, службенички систем, финансијски менаџмент, јавне

5 СИГМА пружа подршку потенцијалним кандидатима и кандидатима за чланство у ЕУ у области развоја јавне управе и јавног менаџмента, кроз препознавање реформских приоритета а у складу са дефинисаним стандардима или смерницама *добре европске праксе* и европским законодавством, оцену напретка реформе, пружање подршке јачању институција и успостављању законодавног оквира, стручну помоћ и едукацију. Кључне области су: реформа управног законодавства, унапређење службеничког система, интерна финансијска контрола и екстерна ревизија, борба против корупције, управљање фондовима ЕУ и управљање јавним финансијама.

6 Видети: Sigma Baselines, *Control and Management System Baselines for European Union Membership*, OECD, October, Paris, 1999.

7 Видети: M. Painter, B. G. Peters, *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke, 2009.

8 Видети: T. Verheijen, D. Coombes, *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

набавке, интерна финансијска контрола и главна контрола (*external audit*). Политика реформе службеничког система заснива се на принципима европског управног простора, који се детаљније разрађују поменутих актом, у делу под називом „Смернице развоја службеничког система” (*Civil Service Baselines*).⁹ Стандардима развоја службеничког система идентификују се основни принципи рада државних службеника, инструменти службеничког система и главне компоненте положаја државних службеника. Захтеви које Европска унија поставља у области развоја службеничких система и унапређења рада државних службеника, односе се на: 1. предвиђеност развоја службеничког система програмом реформе јавне управе (*Public Administration Reform Programmes*); 2. усвајање релевантног правног оквира (доношење и примена закона о државним службеницима и других прописа); 3. успостављање принципа законитости, правне сигурности, предвидивости и одговорности у раду службеника; 4. непристрасност у раду и очување интегритета службеника, успостављање система права и обавеза и дисциплинске и друге одговорности; 5. професионализам и сталност запослења (запошљавање на основу заслуга, успостављање јасног система разврставања службеничких радних места); 6. обавезност система јавних конкурса заснованог на транспарентним критеријумима; 7. систем селекције кандидата путем провера знања и стандардизованих испита (*entrance examinations*); 8. правно регулисање избора (постављења) и мобилности службеника на руководећим радним местима (деполитизација) и примена ових правила; 9. успостављање система напредовања на основу заслуга и оцењивања (*promotion based on merit*); 10. успостављање објективног и ефикасног система оцењивања; 11. успостављање „правичног“ система плата и награђивања (успостављање система платних разреда и поштовање принципа „иста плата за исти посао“); 12. стратешко планирање и спровођење стручног усавршавања; 13. успостављање ефикасног система управљања кадровима (оснивање централних тела за координацију и управљање кадровима) и 14. развој стручних способности запослених на пословима европских интеграција.

9 Опширније: Sigma Baselines, *Control and Management System Baselines for European Union Membership*, OECD, October 1999; J. Hinrik Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*, Public Governance and Territorial Development Directorate, *Support for Improvement in Governance and Management*, Sigma/Oecd, Sigma Paper No. 44, GOV/SIGMA (2009/1), May, 2009, Paris.

Иако Европска унија нема надлежност да за будуће земље чланице поставља услове који би били неприхватљиви за њихове администрације и праксу, има право да захтева административна решења која су компатибилна са чланством и да сугерише моделе за испуњење реформских циљева који су засновани на пракси земаља чланица и других демократских држава. У том смислу, националне управе имају велики степен флексибилности у проналажењу институционалног решења, све док могу оправдати да механизми примене нису у супротности са европским стандардима. Иако се од њих не захтева да дођу до савршених решења, очекује се минимум „солидних”. Испуњавање стандарда Уније значи достизање одређеног нивоа економског и политичког развоја које мора имати модерна, демократски стабилна, економски развијена држава Европе. Процес међународних интеграција само позива на унутрашње реформе – јачање демократије и владавине права, административних капацитета, професионализма.

Модеран концепт управљања људским ресурсима у полицији

Стратешки приступ јачању административних капацитета Министарства унутрашњих послова, препознат је као један од кључних приоритета реформе државне управе. У том контексту, од посебног је значаја спровођење реформских мера у области службеничког система и промена праксе управљања кадровима. Увођење модерног концепта управљања људским ресурсима,¹⁰ који се заснива на савременим стандардима, критеријумима и процедурама пријема, селекције, оспособљавања и напредовања у каријери, предвиђено је и Стратегијом развоја Министарства унутрашњих послова 2011–2016,¹¹ као и Стратегијом развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих посло-

10 Управљање људским ресурсима (*Human Resource Management*) јесте савремени концепт стратешког, дугорочног, планског и флексибилног карактера који се фокусира на остваривање циљева организације, уз прилагођавање променама у окружењу. Акцента је на јачању мотивације и посвећености послу, повећању нивоа вештина и знања, напредовању према заслугама, успостављању одговорности за рад, развоју позитивног односа између руководиоца и запослених, јасном дефинисању могућности за развој каријере, увођењу процеса управљања према резултатима рада, као и развијању тимског рада међу запосленима. Видети: Е. Пусић, *Наука о управи, књига I, уводна питања, управа у друштву, управа као људска делатност*, Народне новине, Загреб, 1989, стр. 218; И. Крбек, *Лица у државној служби*, Издавачки завод Југословенске академије знаности и умјетности, Загреб, 1948, стр. 50.

11 Видети: Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011–2016, 2010, доступно на: <http://www.mup.gov.rs/>.

ва,¹² која је усвојена у оквиру пројекта „Представљање концепта модерног управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије“, подржаног од стране Краљевине Шведске (Шведске агенције за развој) и имплементационог партнера Женевског центра за контролу оружаних снага. У оквиру поменутог пројекта, спроведена је Анализа стања, која је указала да се кључни елементи функције управљања кадровима не примењују (анализа послова, планирање кадрова, управљање системом плата, управљање каријером, управљање циљевима и други). Препозната је потреба за променом кадровске службе „старог типа“ у модерну службу која ће бити у могућности да одговори на изазове 21. века.¹³ Очекује се да ће се функција управљања људским ресурсима реализовати кроз планирање, селекцију и одабир кадрова, едукацију током рада и континуирано стручно усавршавање, јачање професионалне етике и интегритета запослених у Министарству, успостављање и развој система каријерног напредовања, на принципу управљања компетенцијама и учинком, као и кроз заштиту и промовисање људских и мањинских права и слобода и равноправности. Полази се од тога да ће увођење и примена модерних института и савремене праксе знатно побољшати положај запослених (њихова права, правну заштиту) као и рад Министарства. Уједно, створиће се претпоставке за развој јединствене праксе управљања кадровима и кохерентно функционисање система управе у целини. Због правне сигурности, од кључног је значаја детаљније уређење питања везаних за област људских ресурса подзаконским актима, будући да многа питања нису регулисана Законом о полицији. Због традиције и наслеђених службеничких односа у полицији, доношењу подзаконских прописа је потребно приступити студиозно и системски, имајући у виду целину функционисања државне администрације. Увођење нове функције подразумева и институционалне промене – образована је нова организациона јединица (Сектор за људске ресурсе), надлежна за питања координације и обављања послова управљања људским ресурсима у Министарству као и сарадњу са јединицама за људске ресурсе других органа државне управе и централним телом за управљање кадровима Владе Републике Србије. Конкретни послови Сектора за људске ресурсе, усмерени су

12 Видети: Министарство унутрашњих послова РС, Стратегији развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова, 2014, стр. 6.

13 Видети: Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016, стр. 15-16, 2010, доступно на: <http://www.mup.gov.rs/>.

на: дефинисање стратегије и политике управљања кадровима, анализу послова/радних места, спровођење конкурса, селекцију и пријем кадрова, оцењивање запослених, праћење развоја током каријере, стручно усавршавање, мобилност службеника, колективно преговарање и односе са синдикатима и друга питања везана за радне односе.

Најважнију и „најосетљивију“ тачку службеничког система представља систем разврставања радних места.¹⁴ Кроз разврставање радних места се детаљно разрађују радне дужности у оквиру радног места и стварају претпоставке за утврђивање критеријума за распоређивање и предвиђање потреба за кадровима, правилније оцењивање и напредовање, дефинисање програма стручног усавршавања и одређивање платних разреда. С обзиром да полицијски службеници обављају високо ризичне послове, и класификација радних места мора бити специфична у односу на друге органе државне управе. За службенички систем полиције је карактеристичан систем разврставања радних места по звањима. Реч је о (каријерном) систему у коме се, у оквиру једног радног места може напредовати стицањем виших звања, а испуњавањем дефинисаних услова (у погледу радног искуства, стручне спреме, остварених резултата рада, стручног усавршавања и других). Разлика између радног места и звања обезбеђује независност и мобилност службеника и флексибилност у управљању кадровима. Оно има за циљ стварање претпоставки за распоређивање и напредовање према стручним способностима (мерит принцип), премештај (мобилност), објективно и правично оцењивање, систематско праћење рада, стручно усавршавање, као и награђивање запослених. Крајњи циљ је да звања у тако успостављеном систему заиста изражавају стручна својства запослених и њихову оспособљеност за вршење послова одређеног степена сложености. Из тог разлога, један од кључних послова Сектора за људске ресурсе мора бити системско спровођење анализе послова радних места, укључујући све линије рада, која ће имати за циљ да се приликом припреме Акта о систематизацији (каталога радних места) пође од сложености послова, потребног степена самосталности у раду, захтеваних способности, обима надзора над радом, потребне школске спреме, радног искуства и других

¹⁴ Према начину одређивања категорија (класа), класификациони системи се могу поделити на две основне групе – класификацију радних места и класификацију службеника, премда су у пракси углавном заступљени елементи оба система. Већина постојећих класификационих система представља комбинацију ове две методе и настоји да задржи њихове предности и уклони или ублажи недостатке.

критеријума. Такође, од посебног је значаја одређивање платних разреда у складу са спроведеном анализом послова. Полазећи од описа послова и положаја радног места, платни разреди (платне групе) ће бити детаљније прецизирани на основу каталога радних места Министарства.

У функцији утврђивања овлашћења и одговорности запослених у Министарству, уведена је подела послова на полицијске и унутрашње, која представља основу за успостављање новог система класификације радних места и каријерни развој. Да би се истакле специфичности положаја полицијских службеника и значај, степен овлашћења и одговорности коју имају приликом обављања полицијских послова и задатака и других унутрашњих послова, запослени у Министарству су: полицијски службеници, државни службеници и намештеници.¹⁵ Полицијски службеници су лица која обављају полицијске послове у статусу овлашћених службених лица и која примењују полицијска овлашћења предвиђена Законом о полицији и другим законима (о кривичном поступку, прекршајима, безбедности саобраћаја и другим) и лица на посебним дужностима која обављају друге унутрашње послове у непосредној вези са полицијским пословима. Кључна разлика се огледа превасходно у примени полицијских овлашћења, јер лица на посебним дужностима имају знатно ужа овлашћења – они примењују првенствено класична управна овлашћења (издавање јавних исправа, вођење јавних евиденција) и обављају друге управне послове који имају безбедносни и поверљиви карактер.

С једне стране, оправдано је истаћи специфичности правног положаја полицијских службеника и њихових сложених и увећаних дужности, што даље има за последицу разврставање у одговарајућа звања, а затим и платне разреде. С друге стране, формулација је непрецизна у теоријском и позитивноправном смислу, јер су полицијски службеници уједно и државни, односно јавни службеници.¹⁶ Иако, у теоријском смислу, не постоји јединствено одређење државних и јавних службеника, већина теоретичара се слаже да су службеници лица која трајно и професионално обављају послове од јавног значаја и која учествују у вршењу јавне власти,¹⁷ односно „перманентни службени-

15 Видети: члан 10 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

16 О појму државног и јавног службеника опширније у: З. Вукашиновић Радојичић, *Правна питања службеничких односа*, Књига 25, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 14–29.

17 Видети: И. Борковић, *Службеничко право*, Информатор, Загреб, 1999, стр. 48.

ци или службеници од каријере”.¹⁸ Као карактеристику *differentia specifica* управних службеника, Л. Костић наводи професионализам, на основу кога одређује управне службенике као сталне и професионалне кадрове у органима управе.¹⁹ Основна обележја службеничког односа – специфичност субјеката, добровољно ступање у радни однос, права и дужности, правна подређеност, субординација, професионалност и трајност обављања послова, плаћеност, присутна су у свим областима рада државне управе.

Према одредбама Закона о државним службеницима, државни службеници су лица чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе (министарстава, органа управе у саставу министарстава, посебних организација и стручних служби управних округа), судова, јавних тужилаштава, и других државних органа.²⁰ Положај полицијских службеника је примарно регулисан Законом о полицији, док се на неуређена питања супсидијарно примењује Закон о државним службеницима, односно Закон о раду,²¹ као и други прописи којима се детаљно уређују питања везана за поступање, права и обавезе, одговорност, правну заштиту државних службеника.²² Њима се детаљно уређују питања везана за сукоб интереса, борбу против корупције, заштиту узбуњивача, злостављање на раду, доступност информација од јавног значаја и друга. Од примене прописа чија је основна сврха превенција и сузбијање негативних појава у јавној управи и јачање професионалног, одговорног и транспарентног рада управе, полицијски службеници (као ни службеници у другим областима рада управе) не могу бити изузети, без обзира да ли се користи термин: „државни службеник“, „службено лице“, „лице која врше јавну функцију“, „носилац јавних овлашћења“, „запослени у јавном сектору“ или „корисник јавних средстава“. И полицијско законодавство других земаља у региону садржи сличну поделу, прем-

18 Видети: Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије, прва књига, Устројство управе*, Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1933, стр. 270.

19 *Ibidem*, стр. 165- 170.

20 Видети: члан 2 Закона о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/09, 99/14.

21 Видети: Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14.

22 Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14; Закон о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 63/06, 115/06 и 101/07, 99/10, 108/2013, 99/2014; Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11, 67/13, 112/13, 8/15; Закон о заштити узбуњивача, *Службени гласник РС*, бр. 3140/14; Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/10; Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/15.

да оно имплицира да су „полицијски службеници уједно и државни службеници.“²³ Са аспекта уређења и остваривања права, обавеза и одговорности²⁴ и правне заштите полицијских службеника, овој проблематици је потребно приступити студиозно и систематично.

Каријерни систем афирмише специфичности рада полиције, њене задатке и циљеве рада – обезбеђује се стабилност и гарантован квалитет службе због дугог радног искуства запослених уз могућност континуираног обучавања.²⁵ Зато је и даља подела радних места по-

23 У Републици Хрватској је Законом о полицији (*Народне новине*, бр., 34/2011, 130/2012, 89/2014, 33/2015), установљена подела на радна места полицијских службеника (који су уједно и државни службеници), државни службеници и намештеници. Јасно је да је полицијски службеник, службеник министарства, на шта указује члана 3. овог Закона. Слично решење садржи и Закон о организацији и раду полиције Републике Словеније којим су утврђене следеће категорије: полицијски службеници (уједно и државни), полицајци и други запослени у полицији. Према Закону о унутрашњим пословима Републике Српске (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 4/2012), полицијске послове обављају полицијски службеници, док остале унутрашње послове као и послове који се обављају у седишту, обављају државни службеници и намештеници. Закон о полицијским службеницима (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 20/2014) уређује основне принципе за полицијске службенике, полицијска овлашћења, дужности и права полицијских службеника, њихово запошљавање, усавршавање, чинове, унапређење, радне услове као и дисциплинску и материјалну одговорност. Такође, дефинисан је и појам полицијских службеника, а то су лица која су запослена у Министарству, а која су овлашћена да примењују полицијска овлашћења и поступају као овлашћена лица у складу са законима.

24 У кривичноправном законодавству, у употреби је појам службеног лица, који се односи на сва лица која врше службене дужности или обављају службене функције без обзира на врсту њиховог уговора и привремености/сталности обављане функције. Службеним лицем се сматра лице које у државном органу врши службене дужности, изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима, лице у установи, предузећу или другом субјекту коме је поверено вршење јавних овлашћења, војна лица, страна службена лица (службеници међународних организација) и друга одговорна лица Видети: Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/2013.

25 Каријерни системи су постали основни модели организовања службеничких система у већини европских земаља и другим земљама у свету. Углавном су одлика стабилних демократских система у којима је рад управних органа строго одређен правним актима и узајамним обавезама, док мање погодују системима земаља у транзицији. С обзиром да се у каријерном систему службеници запошљавају на почетку каријере, запошљавање се углавном заснива на стручним квалификацијама и полагању стручних пријемних испита. Пријем кадрова ван управе (екстерно запошљавање) је ограничено, те се та лица углавном распоређују на најнижа службеничка радна места, са којих могу напредовати током каријере. Интерна мобилност службеника је међутим, посебно изражена, а за одређене групе службеника су установљене заједничке вредности (*esprit de corps*). Напредовање се заснива на систему разреда (звања) који су везани за појединца, не за специфично радно место. Разлика између радног места и звања обезбеђује независност и мобилност службеника у оквиру државне управе, као и флексибилност у управљању кадровима. Предности оваког начина запошљавања су стабилност и гарантован квалитет службе због дугог радног искуства службеника у управи и могућност напредовања, што представља посебан вид стимулације за јавне службенике. Каријерни систем осим могућности напредовања током каријере, нуди могућност дугорочног

лицијских службеника на руководећа и извршилачка радна места, у функцији стварања претпоставки за каријерни развој. Руководећа радна места се класификују у четири категорије у зависности од: сложености послова, образовања, чина/звања, степена одговорности и овлашћења за доношење одлука као и самосталности у раду и то на руководећа радна места: стратешког, високог, средњег и оперативног нивоа. За попуњавање упражњеног руководећег радног места, обавезно је расписивање интерног конкурса, што је у духу каријерног система. Тиме се стварају претпоставке за пријем, распоређивање и напредовање на основу стручних способности, искуства и резултата рада.

Кретање током каријере – промена радних места или напредовање у оквиру истог радног места и стицање виших звања, стручно усавршавање, полагање стручних испита за напредовање у више звање/чин, премештај због потреба рада или на лични захтев – позитивно утиче на организациону климу, стварање и унапређење радног елана службеника и подизање квалитета и продуктивности рада. Напредовање у више звање би требало да буде засновано на праћењу резултата рада запослених од стране непосредних руководиоца, мерењу учинка рада и добијеним оценама. То је уједно главна идеја новог Закона, који има за циљ стварање претпоставки за развој каријере службеника – напредовање у служби, мобилност, стручно усавршавање и правично награђивање. Због тога је од посебног значаја постављање јасних правила изборног поступка, провера знања и способности кандидата. За стицање наредног звања (чина) у оквиру истог нивоа потребно је да се испуни услов одговарајућег степена образовања (стручне спреме), година стажа проведених у претходном звању/чину, успешно завршена стручна обука за звање/чин и одговарајуће годишње оцене чији трогодишњи просек не сме да буде мањи од оцене „истиче се – четири“. За стицање наредног звања/чина непосредно вишег нивоа у руковођењу је осим наведених услова предвиђено и полагање стручног испита. Овај механизам јача везу између усавршавања и оспособљавања са напредовањем у Министарству. Други механизам је спровођење конкурса за попуњавање радних места који ће дати запосленима могућност да аплицирају на радна места за која сматрају

да имају одговарајуће компетенције.²⁶ Оваква решења су у духу професионализације и деполитизације, чиме се уједно минимизирају дискрециона овлашћења руководиоца при унапређењу кандидата. Ово правило, у складу је и са стратешким актима Министарства, које указује да напредовање мора бити засновано на транспарентним процедурама уз коришћење интерних конкурса за попуњавање руководећих места вишег и средњег нивоа, а засновано на резултатима и стручном усавршавању, уз неопходне провере знања.²⁷

Будући да се руководиоци на свим нивоима у оквиру Дирекције полиције могу разрешити уколико не остварују резултате рада у оквиру компетенција радних места, прописивање јасних мерила оцењивања добија вишеструки значај. Такво решење је у директној вези са припремом детаљних описа радних места и изменама акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.²⁸ Из тог разлога, имајући у виду поштовање принципа професионализма и континуитета у раду и потребу сужавања дискреционих овлашћења министра, неопходно је подзаконским актима прописати јасна и прецизна мерила и поступак за оцењивање резултата рада директора полиције и других руководиоца и спровести детаљну анализу и описе послова радних места. Неопходне су промене у правцу деполитизације, а пре свега успостављање правне сигурности у смислу непроменљивости правних прописа и поштовања усвојених правила.²⁹

Један од циљева политике управљања кадровима је транспарентан приступ запошљавању, развоју и задржавању запослених уз пуну примену принципа мериторности. Попуњавање свих радних места мора бити у складу са донетим кадровским планом, што указује на развој праксе планирања кадровских потреба и онемогућавање запо-

26 Опширније: *Закон о полицији*, Према стању законодавства од 5. фебруара 2016. године, Предговор и стварни регистар, Д. Миловановић, З. Вукашиновић Радојичић, Б. Оташевић, С. Марковић, Службени гласник, 2016.

27 Видети: Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011–2016 године, 2010, доступно на: <http://www.mup.gov.rs/>.

28 Опширније: *Закон о полицији*, Према стању законодавства од 5. фебруара 2016. године, Предговор и стварни регистар, Д. Миловановић, З. Вукашиновић Радојичић, Б. Оташевић, С. Марковић, Службени гласник, 2016.

29 Изменама Закона о државним службеницима из 2014. године, прописано је да до постављења државног службеника на положај, може бити постављен вршилац дужности, на шест месеци, без интерног или јавног конкурса. Ово лице, међутим, мора испунити услове за рад на положају, а у року од 30 дана од дана постављења вршиоца дужности, огласиће се интерни, односно јавни конкурс. Уколико се конкурс не оконча постављењем на положај, статус вршиоца дужности се може продужити најдуже три месеца. Видети: члан 13 Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 99/14.

шљавања већег броја запослених од броја за који су Законом о буџету планирана средства. Имајући у виду динамизам модерног друштва – промену циљева рада и послова управе, перманентна анализа послова радних места не сме изостати. Како је основни инструмент кадровског планирања систематизација (акт о систематизацији) којом се утврђују радна места и одговарајућа звања/чинови, положаји, она представља свестрану анализу задатака и делатности појединих органа, по карактеру и врсти посла, као и по обиму и фреквенцији појединих врста послова. Будући да се послови, односно потребе радних места мењају, неопходно их је константно анализирати како би се ефикасно предвиђале кадровске потребе и рад органа управе прилагодио потребама окружења.

Ново законодавство при одабиру кадрова и пријему у радни однос полази од принципа мериторности (заслуга) који подупиру начела једнаке доступности радних места и забране дискриминације. Како је спровођење јавних конкурса суштински елемент транспарентног запошљавања, обавезност спровођења конкурса за заснивање радног односа и попуњавање упражњених радних места представља можда и најзначајнију промену у пракси управљања кадровима. На то указује члан 135 Закона у складу са којим се „радни однос у Министарству заснива путем конкурса.“ Радни однос државног службеника се у изузетним случајевима може засновати и премештајем по основу споразума о преузимању из другог државног органа. То правило је у функцији јачања интерне мобилности државних службеника и ефикаснијег попуњавања упражњених радних места у складу са потребама органа. Досадашња нетранспарентна пракса заснивања радног односа била је у супротности са општеусвојеним домаћим прописима и међународним стандардима, будући да се грађанима мора гарантовати слобода и право запошљавања у државним органима и једнак третман у изборном поступку.³⁰ Склоност регрутовања по критеријумима „политике“, а не знања и стручних способности тешко омета примену принципа мериторности. Претходни Закон није регулисао начин пријема у службу без конкурса, те су грађани стављени у неравноправан положај, с обзиром да из општих аката који се објављују у службеном гласилу, нису могли бити обавештени о условима и поступку пријема у радни однос. Наиме, право је кандидата да на

30 Опширније у: З. Вукашиновић Радојичић, *Правна питања службеничких односа*, Монографије, Књига 25, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 207–208.

„примерен начин“ буду обавештени о току конкурсне процедуре и упознати са разлозима „неподобности“ за пријем у радни однос. Уставом РС и законима, препорукама Савета Европе, препорукама независних институција је забрањена дискриминација у области рада, односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање свих права под једнаким условима. Транспарентност поступка уједно потврђује могућност и право изјављивања жалбе и покретања управног спора незадовољних кандидата који су учествовали у изборном поступку.

Закључак

Да би биле у могућности да преузму обавезе из чланства, земље које планирају да постану чланице Европске уније морају поседовати одговарајуће институционалне капацитете. Обезбеђење ефикасне и ефективне примене европских политика захтева успостављање одговарајућег институционалног амбијента. С обзиром да је Србија на путу да постане чланица Европске уније, улажу се напори да се јачају институције које имају за циљ да обезбеде законито, ваљано, одговорно и транспарентно обављање послова од јавног значаја. Стручно вршење послова и задатака у служби и на услузи грађанима је критеријум који утиче на јачање капацитета за доношење легалних и легитимних одлука. Такође, оно поспешује ефикасно спровођење политике Владе.

Успостављањем обавезе спровођења јавних (интерних) конкурса, транспарентне и објективне селекције кандидата, система радних места који полази од послова који се обављају, система напредовања заснованог на оцењивању и стручном усавршавању, стварају се претпоставке за пријем, распоређивање и напредовање кадрова на основу заслуга (стручних способности, искуства и резултата рада). То је суштина развоја професионалних и деполитизованих службеничких система. Овај процес је могуће реализовати само у условима смањења политичких, персоналних утицаја на рад службеника. Једнака и ефикасна правна заштите положаја државних и јавних службеника је од посебне важности за пуну примену начела законитости и правне сигурности. Основни циљ је унапређење рада полиције, стварање оптималне организационе структуре са потребним бројем запослених

одређених стручних профила, увођење нових послова сходно променама у окружењу и захтевима међународних организација, остваривање бољег радноправног положаја запослених, задовољство и јачу мотивацију у раду и постизање веће правне сигурности грађана и њихове безбедности.

Примена савремених института службеничког система у великој мери утиче на јачање професионализма, транспарентног рада, личне одговорности запослених, њихове мотивације и задржавање високог стручног кадра у полицији. Такође, успоставља се јединствена управна пракса у свим органима и организацијама државне управе. Неопходно је даље јачање капацитета Министарства, што пре свега подразумева позиционирање и јачање нове организационе јединице надлежне за послове људских ресурса. Од посебног значаја за успешну примену прописа је политичка подршка и јачање свести запослених на свим нивоима и њихова перманентна едукација.

ЛИТЕРАТУРА

1. Borchardt, K. D., *The ABC of Community Law*, European Communities, Luxembourg, 2000.
2. Borković, I., *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999.
3. Verheijen, T., *Civil Service Systems in Central and Western Europe*, Cheltenham/Massachussets, 1999.
4. Verheijen, T. Coombes, D., *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.
5. Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
6. Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
7. Костић, Л. М., *Административно право Краљевине Југославије, прва књига, Устројство управе*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933.
8. Krbek, I., *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1948.
9. OECD, Sigma Baselines: Control and Management System Baselines for European Union Membership, 1999.
10. OECD, Public Governance Committee; Trends in Human Resource management Policies in OECD countries – an Analyses of the Results

- of the OECD Survey on strategic Human Resource Management, Paris, GOV/PGC/HRM (2004)3, 2004.
11. OECD/PUMA, Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries, Background Note, GOV/PUMA(2003)17, Paris, 2003.
 12. Painter, M., Peters, B. G., *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke, 2009.
 13. Peters, B. G., and Pierre J., *Politicisation of the Civil Service in Comparative perspective*, London, Routledge, 2004.
 14. Pierre, J. B., Peters, G., *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003.
 15. Pusić, E., *Nauka o upravi, knjiga I, uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska delatnost*, Narodne novine, Zagreb, 1989.
 16. Raz, J., *Ethics in the Public Domain*, Oxford University Press, 1994.
 17. Salamun, M., Franzens, K., *The Europeanization of the Laws on the Organization of the Administration in the New Member States – Central executive coordination of EU affairs quo vadis?*, Second International Symposium on the Development of Public Administration in South East Europe, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Ljubljana, June 2008.
 18. SIGMA, *Civil Service Professionalization in the Western Balkans*, Sigma Paper No. 48, GOV/SIGMA (2012)1, 2012.
 19. SIGMA No 27, *European principles for Public Administration*, Paris, OECD, 1998.
 20. SIGMA No 44, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after Accession*, OECD, Paris, 2009.
 21. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management, *Human Resources for Effective Administration in a Globalized World*, 2005.
 22. Hinrik Meyer-Sahling J., Veen T., *Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicization in Central and Eastern Europe*, Routledge, East European Politics, London, 2012.
 23. Hinrik Meyer-Sahling, J., *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*, Public Governance and Territorial Development Directorate, Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA/OECD, Sigma Paper No. 44, GOV/SIGMA (2009/1), May, 2009, Paris.

EUROPEAN ADMINISTRATIVE STANDARDS AND POLICE CIVIL
SERVICE DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Zorica Vukasinovic Radojicic, PhD
Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Bozidar Otasevic, PhD
Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Abstract: Bearing in mind that the European Union accession is a strategic goal of Serbia, one of the fundamental requirements is to strengthen administrative capacities and accelerate approaching European Union. Considering excessively complex police functions, organization and management, a new legal basis has been established in order to provide professional, efficient, effective and high quality work of police. The paper restricts itself to the European civil service standards and key civil service system elements: job classification system, recruitment (mandatory internal/open competition) and career development. In order to effectively implement the reform, it is also necessary to introduce management instruments which will fill in the gaps between formal rules and informal practice and build administrative capacities in the Ministry of Internal Affairs, with special focus on newly created Human Resource Management Unit, which should be the leader in human resource management processes. New practice should also improve the legal status of police officers at all levels which is in accordance with legality and legal certainty of employees. In addition to this, it will also encourage harmonization of the administrative practice and equalize civil servants' status. Accordingly, in order to implement modern human resource management practice we have to build administrative capacities and adopt best practice of modern and developed civil service systems. Indicatively, significant efforts need to be invested in order to implement and sustain ambitious reform program.

Keywords: European administrative standards, civil service system, the police, professionalism, the rule of law.

САВРЕМЕНА МИГРАНТСКА КРИЗА И РИЗИК ОД ТЕРОРИЗМА

Др Жељко Нинчић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Сажетак: Миграције су вековни човеков пратилац. Широко гледано, разлози миграција су увек били различити али, суштински, увек су се сводили на два основна: политички и економски. Ни ова најновија миграторна кретања, када су се на границама Европске уније, крећући се тзв. балканском рутом, нашле стотине хиљада миграната, највише са Блиског истока, наизглед не делују ништа другачије него многа досадашња. Међутим, за разлику од претходних, последње миграције носе једно ново обележје - оне представљају озбиљно безбедносно питање. Разлог нису само нарушавање економског, културног и сваког другог „суверенитета“ државе која је погођена оваквим кретањима, било као земља транзита било као крајња дестинација миграната, већ и због чињенице да оваква кретања могу послужити различитим терористичким организацијама да, на једноставан начин, врше пребацивање својих „војника“ до жељене дестинације, ради вршења терористичких аката.

Аутор у раду указује на тешкоће које, у безбедносном смислу, неконтролисан прилив великог броја миграната из ратом захваћених подручја проузрокује у државама кроз које пролазе, на могућности да се балканска рута искористи за пребацивање терористичких група и извршење терористичких аката, како у земљама транзита тако и у земљама крајње дестинације, као и на неопходност чвршће међудржавне сарадње, ради спречавања таквих активности.

Кључне речи: мигранти, мигрантска криза, тероризам, претња.

Увод

Људи су се кроз историју, инспирисани различитим мотивима, често одлучивали за покрете мањих или већих размера мењајући, притом, државе и континенте у потрази за бољим условима живота. Међутим, често су нови услови живота наметали неочекиване теш-

коће које су, у мањој или већој мери, утицале на процес њиховог прилагођавања новим друштвеним околностима.

Такве су и последње миграције, када је од марта 2010. године, после тзв. Арапског пролећа, стотине хиљада људи кренуло на пут у непознато, прелазећи многе границе између држава и надајући се коначном циљу - некој од држава Европске уније. Непрегледне колоне миграната, бежећи од рата и терора, првенствено инспирисани могућношћу за бољи живот, напуштају земљу порекла и крећући се различитим мигрантским рутама, морским путем преко Медитерана и југоисточне Европе, односно преко Турске, Грчке, Македоније и Србије, према Хрватској, Словенији или Мађарској и даље ка Аустрији, Немачкој или некој другој земљи Европске уније. На том путу, већина успе да стигне до свог одредишта, али неки своје путовање заврше и пре коначног циља - као жртве трговине људима или у водама Средоземног мора.

Такође, поред организованог криминала који је константан пратилац миграција и тероризам, као феномен, постаје питање које може бити повезано са оваквим кретањима. Имајући у виду дешавања последњих година на глобалном нивоу, сасвим оправдано се поставља питање да ли оваква кретања могу бити „корисна“ различитим терористичким организацијама, нарочито припадницима Исламске државе, као могућност за пребацивање „бораца цихада“ у земље Европске уније ради непосредног вршења терористичких аката или за активирање и припрему хелија „спавача“ на тлу Европе? Колико, у таквим условима, опасност од тероризма може бити реална и за саме земље балканске мигрантске руте?

Узроци мигрантске кризе

Миграције су, као феномен, увек изазивале велику пажњу због различитих (позитивних и негативних) ефеката које таква кретања изазивају у земљама које су на траси или су крајња дестинација таквих кретања али и због одређених, нарочито безбедносних, ризика које носе са собом. Миграцијски токови, пре свега, представљају отворено тржиште за организовани криминал, који у таквим ситуацијама „нуди“ своје производе, првенствено кријумчарење и трговину људима. Као жртве, у овом случају, јављају се различите категорије лица.

Такође, различите су категорије лица и у смислу њиховог мотива за напуштањем домицилних држава. Неки та лица називају илегалним мигрантима, неки избеглицама или имигрантима, азилантима и слично, и управо то „мешање“ намеће потребу термилошког разграничења ових појмова, јер се они често изједначавају, чиме се уноси одређена забуна код процене карактера одређених појава, чији су они непосредни носиоци.

Под појмом *избеглица*, подразумевају се особе које напуштају своју земљу у страху од прогона због националне, расне или верске припадности, припадности некој социјалној групи или својих политичких уверења, односно особе које се нађу изван земље чије држављанство имају али не желе, због страха, да затраже заштиту те земље. Такве особе, уживају међународноправну заштиту и неће се протеривати или враћати силом на границе територија где би његов живот или слобода били угрожени због расних, верских, националних разлога, као и због припадности одређеној друштвеној групи или због политичког мишљења.¹

С друге стране, под појмом *миграција* (лат. *migratio*) подразумева се сеоба, сељење, преселити се, иселити се, а појмом *имигрант* (лат. *immigrare*) подразумева се досељеник, усељеник.² Значи, миграција је свако кретање становника са једне на другу територију, а *мигрант* је учесник тог кретања, те миграције, то је лице које напушта своју матичну државу услед великих економских криза, односно немаштине и сиромаштва. *Имиграција* подразумева долазак на другу територију. *Азил* је право на боравак и заштиту које има странац коме је, на основу одлуке надлежног органа који је одлучивао о његовом захтеву за азил, одобрено уточиште или други облик заштите. Лице које тражи азил је странац који поднесе захтев за азил и о чијем захтеву није донета коначна одлука.³ Ако је особа емигрирала из своје државе услед ратних сукоба, такви људи се сматрају ратним избеглицама и према међународном праву, свака држава је дужна да им омогућити право на азил.

Имајући у виду да се, када се говори о последњем приливу миграната, ради о људима који, углавном, долазе из девастираних ратних подручја, са изразитом политичком и економском нестабилношћу,

¹ Конвенција о статусу избеглица, сачињена у Женеви, 28. јула 1951. године. Ступила на снагу 22. априла 1954. године. (Службени лист ФНРЈ, бр. 7/6).

² Милан Вујаклија: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 562, 330.

³ Закон о азилу, Службени гласник РС, бр. 109/2007.

може се говорити о присилним мигрантима у које се, између осталих, убрајају тражиоци азила, односно избеглице, у социолошком смислу. Уколико се наведено доведе у непосредну везу са дешавањима на глобалном нивоу, економским и друштвеним кретањима у појединим државама, сасвим јасно се може одредити порекло и кретање ових категорија лица, односно да највећи број долази са Блиског истока, из Сирије и других, ратом захваћених, простора.

Велики број миграната са Блиског истока који се нашао пред вратима Европе није ствар која се дешава сама по себи. Томе су, на одређени посредан или непосредан начин, „кумовали“ различити геополитички процеси који, у ствари, одређују профил Блиског истока. Може се говорити о пет кључних сегманата, односно геополитичких процеса, који су утицали на стање на Блиском истоку.⁴ Први, јесте крах тзв. Арапског пролећа, односно неоснована процена о његовом сталном ширењу. Други, јесте ширење ратних зона, односно ратови у Ираку, Сирији, Јемену, грађански рат у Либији. Сирија је остала једина земља где није дошло до промене режима, као у другим земљама региона. *Трећи*, јесте интензивирање верских сукоба. У свету живи 1,6 билиона муслимана, од чега су 85% сунити а 15% шиити. На Балкану је осам милиона муслимана, од чега су већина сунити. *Четврто*, јесте заостравање надметања великих сила, нарочито у погледу подршке Ирану и Саудијској Арабији као земљама са већинским шиитским, односно сунитским становништвом. *Пето*, јесте урушавање држава и пролиферација терора. Исламска држава је прогласила девет калифата ван матичног, у Ираку и Сирији.

Актуелна ситуација у Сирији, постаје кључна за разумевање феномена мигрантске кризе. Сукоби у Сирији се интензивирају од јануара 2011. године и тзв. Арапског пролећа. Томе је претходио веома дуг период политичке нестабилности тог региона, још од рата у Авганистану 1973. године и Ираку 2003. године. Ствар се додатно компликује сукобима Курдске војске на северу Сирије и Ирака. Током 2014. године, војска тзв. Исламске државе Ирака и Леванта (ИСИЛ) успева да освоји велике делове територије западног Ирака, као и источне и средишње делове Сирије. Током ратних сукоба, преко четири милиона њених држављана, напустило је Сирију. Због скупих кријумчарских

⁴ Филип Ејдус: Регион у ватри: Геополитички процеси на Блиском истоку и импликације за Југоисточну Европу, *Блиски исток и Северна Африка – Безбедносни изазови за Југоисточну Европу*, Сарајево, 17–18. фебруар 2016. године.

канала, већина није у могућности да се креће према Европи, тако да остају на подручју Африке и Азије у највећим избегличким камповима. Од почетка кризе у Сирији, Европа је примила нешто мање од 5% од укупног броја сиријских избеглица. У првих девет месеци 2015. године у Европу је стигло 710 хиљада миграната,⁵ односно морским путем, преко Медитерана и југоисточне Европе, 643.408 миграната.⁶ Мигрантски путеви који су, углавном, ишли средњом медитеранском рутом (из Северне Африке до Малте и Италије), у 2015. години се мењају и појачавају источномедитеранском и балканском рутом. Разлог је политика Европске уније, која се огледа у јачању спољних граница. Међутим, без обзира на појачане мере заштите спољних граница, број миграната који су стизали илегалним путевима из Либије, Туниса и Египта преко Медитерана стално је растао, али је растао и број страдалих на тим кријумчарским путевима.⁷ У таквим условима, појачана је контрола од стране *Frontexa*, што је резултирало повећањем несигурности преласка и, аутоматски, повећањем цена кријумчарења због повећаног ризика. Зато долази до промене мигрантске руте, преко географски ближег, јефтинијег али не мање опасног преласка преко источномедитеранске руте, од Турске до грчких острва у Егејском мору и даље копном, балканском рутом преко Македоније и Србије, до Хрватске, Словеније, односно Мађарске и земаља централне Европе.

Може се рећи да талас миграната са Блиског истока, није само резултат „недостатка“ демократије или демократских режима у тим земљама, већ потребе за одређеним ресурсима којима ове државе поседују. Такође, многи постављају питање да ли су последња миграторна кретања спонтанa или организована. Већина миграната су, војно способни мушкарци, зашто не остају да се боре против Исламске државе? Зашто не насељавају много ближе исламске земље, већ прелазе толики пут да би дошли у Европу? Процењује се да је само Турска примила више од 2,5 милиона миграната из Сирије, али је криза кул-

5 <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>, доступно 11. 4. 2016.

6 <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=70>, доступно 15. 4. 2016.

7 Према подацима Међународне организације за миграцију (ИОМ) са седиштем у Женеви, од 2000. до 2014. године, преко 40.000 миграната је умрло, од чега је око 22.000 изгубило живот на путу ка Европи. У периоду од 1. 1 – 30. 4. 2016. године, умрло је 1.232 мигранта од чега на источномедитеранској рути 376, централномедитеранској рути 85, западномедитеранској и западноафричкој рути 5. <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-2016-181476-deaths-1232>, доступно 26. 4. 2016.

минирала тек када су они кренули пут Европе. Остаје нејасно како, и поред ратова који се воде већ годинама у Ираку и Авганистану, са тих простора није било масовних кретања у правцу Европе, већ су она почела након заоштравања ситуације у Сирији. Све су то питања на која нема јасног одговора а остављају простор за многе „теорије завере“. Појединци сматрају да ће, као што је *Патриотски акт* у САД, донет након терористичких напада 2001. године, омогућио масовно ширење овлашћења државних органа у Америци, али уз кршење грађанских права и приватности, сада и Европа почети, због мигрантске кризе, да доноси антитерористичке законе, што би европским владама дало још већа овлашћења. По многима, европска верзија *Патриотског акта* није далеко.

Ефекти мигрантске кризе

Последња мигрантска кретања, изазивају различите реакције на свом путу. Сама чињеница да је, у протеклој години, кроз регион прошло преко 800 хиљада миграната из 110 земаља, при чему је највећи број из Сирије, Ирака и Авганистана (дакле ратом захваћених подручја), говори довољно о тежини ситуације. При томе, кључне су три реалности:⁸ *политичка*, коју одликује потпуна збрка и конфузија око начина решавања кризе од стране најутицајнијих актера европских збивања; *стратешке одлуке*, које нису пратиле развој догађаја и, при томе, биле су јако лоше; *оперативне*, где земље Европске уније али и друге земље региона, нису успеле да одрже корак са хаотичним и брзим „размножавањем“ актера укључених у кризу. Решеност миграната да се, по сваку цену, домогну развијених земљама Европе, додатно је отежала решавање кризе. Недовољност капацитета појединих држава, разлике у економској моћи, допринеле су одређивању путање али и крајњи циљ миграције. Међутим, Европска унија није била спремна за сусрет са оваквом ситуацијом, што је довело до неких радикалних потеза који, уместо да реше проблем, доприносе његовој ескалацији.

Пошто је процес миграција јако комплексан, веома тешко је одвојити одређене, факторе који утичу на миграторна кретања. Миграције се, често, анализирају кроз тзв. *push-pull* модел, који подразумева

8 Anton Travnar: Regional Security Implications of Mass Migration, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Sarajevo, 17–18. february, 2016.

факторе притиска који терају на миграторна кретања, односно факторе који привлаче људе на кретања ка бољим местима за живот. У том смислу, као разлози за миграције, могу се посматрати: *push* фактори, који представљају високу стопу незапослености, сиромаштво, политичку, расну, верску, етничку мржњу и нетрпељивост, дискриминацију полова, природне катастрофе, ратове и друге облике насиља, док *pull* фактори јесу бољи услови живота, побољшање социјалног положаја, односно запослење и боља зарада, политичке слободе, верска толеранција и слично.⁹

Када се говори о *push-pull* факторима који узрокују миграције, а могу имати утицај на трајање и обновљивост миграција ка Европи, потребно је преиспитати три главна фактора и то: демографску експлозију у неким деловима света, ратове и могућност социјалног инжењеринга.¹⁰ Демографска експлозија означава огроман раст становништва у некој држави. Данас у томе предњачи Африка, а знатан пораст је карактеристичан и за неке азијске и латиноамеричке државе. У Африци је, рецимо, 1950. године, живело свега 9% светског становништва, односно 244 милиона а данас тамо живи 1,2 милијарде људи. Према проценама УН, до краја 2100. године, у Африци ће живети четири милијарде људи. Такође, на Блиском истоку се бележи нагли пораст броја становника па је, 1950. године у Сирији живело 3,5 милиона становника а данас око 22. У Јемену је број становника у истом периоду порастао са 4,5 на 25 милиона, са проценом да до 2050. године достигне 52 милиона. Значи, с једне стране, имамо огроман прираштај у Африци и на Блиском истоку, као најсиромашнијим и најкризнијим деловима света док, с друге стране, имамо драстичан пад прираштаја и броја становника у Европи, као најуређенијем континенту света. Ратови су важнији разлог миграција од демографских експлозија. Већина миграната стиже са Блиског истока, након тзв. Арапског пролећа, где се бележи истовремени пораст ратова и терористичких организација на једном простору. Пре напада на Ирак у њему је било 200 терориста, а данас их је, само у редовима Исламске државе, преко 100.000. Ирак, Сирија и Авганистан су, малтене, једно ратиште. У таквим условима, када се на Блиском истоку споје нагли пораст броја становника и перманентни ратови, миграције су неми-

9 Vladimir Obradović: Trgovanje ženama i djevojkama u svrhu seksualnog iskorištavanja u BiH, *Policija i sigurnost*, Zagreb, 2006, бр. 5–6, стр. 249–263.

10 Драган Симеуновић: Миграције као узрок политичких аномалија у Европи, *НБП*, Београд, 2015, бр. 3, стр. 10–13.

новне. *Социјални инжењеринг* у области миграција може бити усмерен на организовање и легалних и жељених миграција. На тај начин се може изазвати жељени спољнополитички или унутрашњеполитички ефекат, остварити знатна политичка, економска, територијална и војна корист или изазвати велика економска штета противнику. И ратови који се воде, с тим циљем, могу се сматрати обликом социјалног инжењеринга.

Миграције, у економском погледу, могу имати и позитивне и негативне ефекте. Позитивни ефекти у земљама из којих потичу, огледају се у томе да се њиховим одласком релаксира незапосленост, смањују нерешени социјални проблеми али и остварује значајна финансијска корист од онога што они шаљу својим породицама. Такође, миграције су увек значајне за земље, крајње одредиште миграната, нарочито када су планиране. Тиме се добија јефтина радна снага, чак и у случајевима када се ради о посебним категоријама радно способног становништва (високообразовани кадрови), јер су они много јефтинији, у односу на „домаћу“ радну снагу истог профила. Задржава се довољна количина радне снаге на тржишту, како би се најбоље искористио развојни потенцијал. Мигранти доносе нову енергију, идеје и културу, па може доћи до стварања мултикултуралног места за живот. Међутим, при мешању различитих култура, може доћи до тензија између већинске и мањинске популације и проузроковати расне, верске и националне конфликти.

Мигрантска криза, представља озбиљно оптерећење и за економски најразвијеније земље Европе. Тако, у Немачкој је, рецимо, у 2015. години, према подацима Федералног бироа за мигранте и избеглице, регистровано 1,09 милиона миграната, тражилаца азила. Две трећине њих је из Сирије и Авганистана, док је 13% из земаља Западног Балкана. Двадесет шест процената су старости 15 година и млађи, док је 30% старости од 16–24 године. У јануару 2016. године, 71,6 % су млађи од 30 година. На пословима везаним за мигранте, односно пријем захтева за азил и обраду тих захтева, у јануару 2015. године, ангажовано је 2.350 а у децембру исте године 3.500 људи. Почетком 2016. године, број ангажованих лица се увећао на 6.300, а процењује се да ће, до краја године, бити потребно ангажовање још додатних 1.000. Процењени трошкови у 2015. години везани за прилив миграната, тражиоца азила, јесу око 21 милијарду евра. Један мигрант, Немачку годишње кошта око 13.000 евра, ако се урачунају трошкови социјалних

давања, административни трошкови, курс немачког језика и слично. Почетком 2016. године, трошак расте на 25,7 милијарди евра. Уколико се број миграната увећа за 1,4 милиона (спајање породица), трошак расте на 37,4 милијарде, односно до 2020. године на 55 милијарди евра или 2% бруто националног дохотка. Поред економских ефеката, значајни су и политички, који се крећу од „добродошлице“ почетком 2015. године, до скептицизма 2016. године (после напада у Келну). Поред тога, евидентан је и пораст напада десничарских организација, па их је за 30% више у 2015. године него у претходној, углавном извршених на избегличке кампове.¹¹

Поред наведених, претежно економских и социјалних ефеката мигрантске кризе, посебно питање јесте њен безбедносни аспект, који мора бити прецизно одређен. Данас готово да нема области друштвеног живота која не поприма безбедносно обележје, односно могућност секуритизације. Због тога се, свако питање може наметнути као безбедносно питање. У тако широком схватању, питања безбедности се фокусирају на претње од тероризма, организованог криминала, илегалних миграција, пролиферације оружја за масовно уништење, али и претње које произлазе из демографских процеса, природних катастрофа, епидемија, претње из информатичке сфере и слично.¹² Да би се нека питања сматрала безбедносним, морају испуњавати стриктно дефинисане критеријуме који их разликују од обичних, политичких питања. Она морају бити представљена као егзистенцијалне претње референтном објекту путем секуритизације, коју спроводи актер који притом потврђује нужне мере ван правила која би иначе важила.¹³ У том смислу, миграције представљају безбедносно питање јер нарушавају безбедност граница и зато представљају претњу националној суверености државе (политичка безбедност). Такође, могу имати утицај на структуру друштва и његово економско благостање, утицајем на друштвени поредак већим немирима и повећаном стопом криминала (друштвена безбедност). Такође, мигранти се често приказују као претња животном стилу и култури државе примаоца. Поред тога што им се приписује да доприносе порасту криминала и осталих друштвених проблема, мигрантима се приписује и да тра-

11 Franc Altman: Germany and the Migrants and Refugees Flow, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Сарајево, 17–18. february, 2016.

12 Siniša Tatalović, Dario Malnar: Nova sigurnosna paradigma i krizno upravljanje, U: *Dani kriznog upravljanja*, Zbornik radova, Velika Gorica, 2015, стр. 116.

13 Buzan Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security A New Frameworkfor Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

же азил како би искористили социјалне погодности које даје држава или преотели посао локалном становништву (економска безбедност). На крају, долазак миграната исте етничке или верске припадности, може се сматрати узроком промене у етничкој структури државе и слабљења њеног културног идентитета.¹⁴ На тај начин, миграције постају безбедносно питање и представљају се као претња држави, али и појединцу, чиме се ствара основа за предузимање одређених ванредних мера.

Аналитичари наводе неколико разлога, зашто је Европска унија постала главна мета исламских терориста.¹⁵ Прво, за терористичке нападе у Паризу и Бриселу, био је припремљен терен. У пролеће 2014. године, држављанин Француске, повезан са тзв. Исламском државом, пуцао је у Јеврејском музеју у Бриселу. Након тога, уследио је напад на редакцију француског недељника *Шарли ебдо* и напади у Паризу када је погинуло преко 180 особа. Припадници тзв. Исламске државе, извршили су преко 75 терористичких напада у 20 земаља, не рачунајући Сирију и Ирак. Што се више ИСИЛ потискује са Блиског истока, постаје већа претња за остатак света. Друго, Европа је постала база за врбовање бораца ИСИЛ-а. Од 2012–2015. године, више од 400 људи је из Белгије, отпутовало на ратишта у Сирију и Ирак. У том периоду, из Француске је отпутовало око 1.200 људи. На тај начин, Париз и Брисел су постале европске престонице која дају највише бораца ИСИЛ-у. Треће, мигрантска криза даје ИСИЛ-у базу за врбовање нових бораца и прилику да направе раздор између муслимана и Запада. Четврто, ИСИЛ користи све већи раскол у Европској унији. Унија је, уз велике проблеме, успела да постигне договор са Турском око безвизног режима, у замену за контролу протока миграната ка Европи. Међутим, након напада у Бриселу, у ЕУ расте негодовање по питању споразума са Турском и многе траже повратак на унутрашње границе ЕУ, што може ставити тачку на Шенгенски споразум. Пето, Европа слаби позивима за референдум о останку у ЕУ у Великој Британији. Поред тога, 53% Француза, више од 45% Немаца, Шпанаца и Швеђана, желе сопствене референдуме, што може значити крај Европске уније.

Поред тога, у земљама Европске уније, јавном мњењу пре свега, постоји стрепња од „увоза“ насиља, па се оне грчевито залажу да приме што мањи број миграната. Тврди се да су управо велике групе које

14 Alan Collins: *Contemporary Security Studies*, New York: Oxford University Press, 2007.

15 <http://vostok.rs/index.php?option=n&idnovost=86764>, доступно 25. 3. 2016.

долазе из ратом захваћених подручја, окидач безбедносних претњи јер се међу њима налази велики број лица са ратним искуством, повезаних са различитим екстремистичким групама, и „спавача“ повезаних са Исламском државом и другим терористичким организацијама. Ту је, међутим, веома битна будућа реакција у тим земљама, јер под притиском десничарски оријентисаних партија, може доћи до промене у политици према мигрантима и водити ка томе да мигранти постану „нови непријатељи“. Тако, италијанска *Северна лига*, британски UKIP, француски *Национални фронт*, холандска *Странка слободе*, грчка *Златна зора*, аустријска *Слободарска партија*, или немачки AFD (*Alternative for Germany*) и PEGIDA (*Patriotic Europeans Against Islamization of the Occident*), упозоравају на опасност инфилтрирања терориста у мигрантске групе. Многе од ових партија, добијају већину на изборима, а „добитне“ теме у кампањама су мигранти, исламизација Европе и страх од тероризма. Други, умеренији, наглашавају да Исламска држава нема потребу „извоза“ својих бораца у Европу, јер имају довољно бораца пошто добровољци из Европе долазе на ратишта у Сирију и Ирак, а тзв. *вуци самотњаци* се већ налазе у Европи, што су показали и напади у Паризу и Бриселу које су извели „домаћи“ терористи – трећа или четврта генерација некадашњих миграната. То су, за разлику од 11. септембра 2001. године у САД, терористи који нису дошли са стране већ су били ту, живели са осталима.

Стварна опасност од „инфилтрације“ терориста

Већ деценијама, балканска рута је забележена као рута која има одређени „безбедносни“ предзнак. Првенствено, криминалци различитих врста користе балканску руту за своје криминалне активности. Према подацима Европола, више од четири милиона комада оружја из ратова на простору бивше Југославије, налази се у оптицају на простору Балкана. С друге стране, из Авганистана, према подацима европских безбедносних служби, годишње преко Балкана, у Европску унију доспева хероин у вредности 17 милијарди евра. Поред тога, талас миграната из ратом захваћених подручја на Блиском истоку, сасвим сигурно, поред хуманитарне катастрофе, носи и одређени безбедносни ризик, јер се међу онима који се крећу, сигурно могу наћи и припадници Исламске државе и других терористичких орга-

низација. Оно што представља додатну претњу, јесу држављани земаља балканске руте који ратују на страни Исламске државе и који могу да олакшају координацију путовања и могуће акције терориста који „инфилтрирани“ путују са мигрантима. Међутим, каква је, заиста, процена претње од тероризма на балканској рути?

Велики прилив миграната, ставио је земље на балканској рути пред велике организационе, хуманитарне али и безбедносне изазове. Мигрантска криза је, неочекивано, постала велики изазов за службе безбедности у земљама транзита, првенствено у погледу опасности да са мигрантима стигне и ризик од ширења тероризма и исламског екстремизма. Томе су, додатно, погодиле и слабе реакције земаља балканске руте у тренутку када се, „неочекивано“, огроман број миграната нашао на граници Грчке и Македоније. Веома тешко је поверовати у причу да нису постојали обавештајни подаци о таласу миграната, односно да није постојала процена (макар и приближна) о коликом броју људи се ради. У таквим условима, земље на траси њиховог кретања различито реагују. Македонија, и поред „искустава“ стечених после терористичког акта у Куманову, проблем схвата доста неозбиљно. Мигранти се, једноставно, пропуштају даље према Србији, без било какве тријаже, евидентирања, односно криминалистичке обраде. Међутим, то је, у датој ситуацији, било неопходно имајући у виду реалну опасност од пребацивања терористичких група са територије Албаније и Косова и њихове инфилтрације међу мигранте. Такву могућност даје „порозан“ карактер тог дела границе, што су искористили и терористи који су извели напад у Куманову.

С друге стране, у Србији, у условима када аплицира за чланство у Европској унији, мигранти постају веома осетљиво, хуманитарно али и безбедносно питање. Након почетног несналажења у датој ситуацији, држава успоставља систем контроле миграната и њиховог кретања кроз Србију. Образују се Прихватни центри у Прешеву и Шиду, сви пролазе контрадиверзиони преглед, врши се њихова криминалистичка обрада, обављају лекарски прегледи. Током здравственог прегледа, посебна пажња се обраћа на трагове на телу који могу указати на повреде настале услед ратних дејстава. После тога, мигранти добијају документацију која им гарантује легалан статус у следећих 72 сата, током којих могу да напусте земљу или затраже азил. Већина, наравно, наставља пут даље према земљама Европске уније.

Треба напоменути, међутим, да би дужи останак миграната, сасвим сигурно, значио и друге ефекте у земљи. Јефтина радна снага, одузимање посла домицилном становништву што би, неминовно, водило у сукобе и нетрпељивост локалног становништва према придошлицама. Чак и за људе који нису склони ксенофобији и изражено десничарском деловању, све је теже да разумеју потезе сопствене државе. С једне стране, све је теже разумети како држава, кроз разне „мере штедње“ које прате велики намети, поставља сопствено становништво у социјалну категорију која је неколико степеница испод оне којој су некада припадали док, с друге стране, све већа издавања из буџета, односно из давања тих истих грађана, иде на финансирање проблема миграната, коме се не назире крај. У условима избора између егзистенцијалне угрожености, с једне, и хуманости, с друге стране, и поред непосредне спознаје шта значи избегличка судбина (искуства из деведесетих година прошлог века), тешко је предвидети каква се социјална понашања, могу покренути.

Поред различитих ефеката које мигрантска криза изазива, поставља се питање колика је могућност злоупотребе миграната у терористичке сврхе, нарочито на балканској рути? Процене безбедносних служби говоре да је степен ризика од тероризма на овој траси кретања миграната, низак, иако не треба потпуно одбацити такву могућност. Предност јесте што се ради о земљана транзита, у којима мигранти нису заинтересовани да остану. Ствар може компликовати чињеница да, када је Србија у питању, постоје одређене терористичке претње на делу Косова и Метохије, ближе централној Србији, где се бележи активност одређених радикалних група, чији су припадници учествовали у сукобима са српским снагама безбедности 1999. године, а повратници су са ратишта на Блиском истоку. Што се тиче злоупотребе миграната у терористичке сврхе, подаци говоре да су, макар до сада, ти случајеви малих размера и нису систематски. За рачун терориста, ангажовано је мање од 1% миграната који су дошли у Европу.¹⁶ Од милион миграната (избеглица) који су током 2015. године ушли у Европску унију, свега 26 су били укључени у терористичке активности, што представља 0,003%. Од тога, за свега три случаја постоје конкретни докази. У нападима из октобра 2015. године, извршиоци су као мигранти ушли преко Италије, односно Грчке, док су два из-

16 Samuel Mullins: Jihadist terrorism and mass migration, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Sarajevo, 17–18. february, 2016.

вршиоца из децембра 2015. године ушла преко Финске. Такође, преко 30.000 лица се налази на тзв. *Watch* листи, односно лица се посматрају. И поред тога што је био на листи, организатор напада у Паризу је путовао из Келна у Истанбул, ради припреме напада, али безбедносне службе нису реаговале.

Са доласком великог броја миграната, расте ризик од тероризма у земљама кроз које пролазе, а нарочито у онима у којима се задржавају. Правило је да што је боравак дужи, ризик је већи. Зато свака земља транзита, има пред собом озбиљан, али не и немогућ задатак да међу мигрантима идентификује потенцијалне или праве терористе. Зато је потребно супротстављање тежњама појединих европских земаља да се неке земље Западног Балкана претворе у акумулационо мигрантско језеро, у које би се сливала река миграната који би, потом, били пропуштени у Европску унију, према њеним могућностима и потребама.¹⁷ Међутим, много већу опасност представљају добровољци (плаћеници) са ових простора који су се борили на страни тзв. Исламске државе, а који покушавају да се „илегално“, са мигрантима, врате у земље порекла и тако избегну кривични прогон због учешћа у ратовима. Мотиви за њихов одлазак на ратиште су различити. Неки су отишли да би помогли муслиманима, јер их сматрају угроженима; нису то учинили да би постали терористи, већ из верских разлога. Касније су тамо радикализовани.

Западни Балкан, представља јак регрутни центар тзв. Исламске државе. Извори селефијско-цихадског екстремизма на овим просторима налазе се, пре свега, у ратовима који су се водили деведесетих година прошлог века, нарочито на простору Босне и Херцеговине. Тада су многи екстремисти, учествовали у рату на страни босанско-херцеговачких муслимана и остали на тим просторима и након рата, ширећи екстремистичке идеје и начин живота. Такође, многе међународне добротворне организације (са Блиског истока), користиле су сваку прилику за ширење радикалних идеја. Уз то, висока незапосленост и слаба економија у земљама Западног Балкана, као и медији и екстремистичка реторика појединаца и група на овим просторима, доприносиле су стварању одређене базе из које, годинама касније са почетком рата у Сирији, одлазе стотине „ратника цихада“.

¹⁷ Драган Симеуновић: Миграције као узрок политичких аномалија у Европи, *НБП*, Београд, 2015, бр. 3, стр. 8–9.

О Западном Балкану, као подручју са јаким утицајем дихадијског екстремизма, сведоче и недавне екстремистичке активности на Западном Балкану: април 2015. године, Нердин Ибрић напада полицијску станицу у Зворнику; јун 2015. године, *ISIS plot* тровање резервоара у близини Приштине; новембар 2015. године, Енес Омерагић убија два војника у Сарајеву; децембар 2015. године, планиран напад за Нову Годину у Сарајеву (11 ухапшених); јануар 2016. године, припрема терористичког напада на манастир Дечане, на Косову и Метохији. Поред тога, са ових простора велики број лица је отишао да се бори на страни Исламске државе. У периоду од 2012. до 2015. године, из Босне и Херцеговине је отишло 300, од којих је 46 погинуло, 100 се вратило а 145 остало да се и даље бори у Сирији на страни тзв. Исламске државе. Са Косова и Метохије, такође је отишло 300, погинуло 51, вратило се 120, а у Сирији остало 129. Из Македоније је отишло 130, погинуло 26, вратило се 69, а 35 остало у Сирији. Из Србије је отишло 100, погинуло 10, вратило се 66, а остало 24. Албанија је „учествовала“ са 140, погинуло 20, вратило се 44, а остало 76. Из Црне Горе је отишло најмање 19; погинуло је троје, вратило се десеторо, а у Сирији остало шесторо. Значи да је са Западног Балкана отишло укупно 989, погинуло 156, вратило се 409, а остало у Сирији, 424.¹⁸ Имајући у виду да је веома тешко доћи до прецизних података о судбини оних који су отишли на ратиште, може се само претпоставити да је наведени број још већи. Посебно је значајан број повратника који, радикализовани на ратиштима, представљају безбедносни ризик по питању могућег утицаја на друге и њиховог врбовања за одлазак на Блиски исток, у редове тзв. Исламске државе.

Имајући у виду стање на балканској мигрантској рути, мере које државе предузимају самостално али и у међусобној сарадњи, процена је да постоји низак степен ризика да се она искористи за пребацивање терориста. Евидентирање миграната, криминалистичка обрада и провере које пролазе на границама представљају, сасвим сигурно, ризик који терористичке организације морају имати на уму. Међутим, одређене зебње о могућности инфилтрације терориста у мигрантске токове, не треба потпуно занемарити. Милитантне организације, одликује конспиративност као начин деловања, а зависно од својих интереса, сигурно ће покушавати да се појединце пребаце у Европу.

18 James Wither: Salafi-Jihadists in the Western Balkans, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Sarajevo, 17–18. february, 2016.

Многи мигранти који не припадају терористичким и радикалним исламистичким организацијама ипак су у некој врсти везе са њима. Они познају бивше или садашње борце, припаднике тих организација, или су у родбинским везама са њима. Када остану без новца, постају лак плен терористима који врбују нове борце.

Међудржавна сарадња као предуслов борбе против тероризма

Последње масовне миграције, показале су неспремност Европске уније за заједнички одговор. Европски систем азила, углавном, почива на правилима за појединачне тражиоце азила. Међутим, Европска унија није спремна нити има адекватне механизме када су у питању масовни доласци миграната. Поред тога, поједине државе Европске уније не желе да се обавезу на пружање задовољавајућих стандарда заштите, већ желе задржати што већу контролу над приливом миграната. С друге стране, поједине државе сносе, несразмерно, већи притисак прилива миграната. У почетку се чинило да се ради искључиво о присилним мигрантима, имајући у виду ратна дешавања на Блиском истоку, првенствено у Либији а касније и у Сирији, али се испоставило да се ради о хетерогеној популацији. У тим условима, може се рећи, постоји рационални и ирационални страх од миграната. Рационалан произлази из одређених, објективних ограничења које има Европска унија када су у питању мигранти јер је неприпремљена за њих, нити је имала јасну стратегију за мигрантску кризу коју су, највише, поднеле и још увек подносе земље које нису чланице Уније и не располажу финансијским капацитетима да издрже тај притисак. Ирационалан страх се, углавном, везује за ксенофобију.

У условима највећег прилива миграната, изостала је координација влада, служби и фондова чланица Европске уније. Прве реакције су биле парцијалне, импровизаторске и, на одређени начин, „дозирање“ паником, што се посебно односи на земље које се налазе на главној траси кретања миграната. Јавило се (краткотрајно) нарушавање међудржавних односа Србије и Мађарске, Србије и Хрватске, као и Хрватске и Мађарске. То се огледало у привременом онемогућавању или отежаном проласку лица која нису мигранти што је, у једном моменту, изазвало и привремени „царински рат“ између Србије и

Хрватске. Почетак кризе, показао је мањак жеље за сарадњом, која се правдала наводним „националним“ интересима. Међутим, веома брзо се показало да је сарадња, кључна реч у борби са проблемом миграната, а нарочито у контексту могуће везе са тероризмом. Постало је јасно да је потребна сарадња међу најзначајнијим земљама света, које располажу информацијама о терористичким организацијама; приоритет у тој сарадњи мора бити апсолутна размена података свих институција које њима располажу, како ни једна земља не би била уточиште потенцијалних терориста или терористичких група. Мигрантска криза је, иако са знатним закашњењем, ипак показала да јачање регионалне сарадње на Западном Балкану, доприноси решавању великих кризних ситуација и да би тако требало деловати и у будућности. Пример миграција је показао две кључне ствари: кратак ефекат уско националних интереса, праћен одсуством сваке сарадње, на почетку кризе, односно потпуна сарадња на свим нивоима (нарочито техничком) са конкретним резултатима, током развоја кризе. Заједнички тимови земаља региона на српско-мађарској, српско-македонској и македонско-грчкој граници, ангажовани на контроли прилива миграната, односно сузбијању кријумчарења и нелегалних прелазака границе, доприносе бржем решавању кризе.

У том смислу, сарадња на регионалном нивоу мора се одвијати у неколико сегмената. *Политички ниво*, подразумева дијалог свих страна и тражење заједничких решења. Ради се о уједначавању законодавства, нарочито кривичног и закона о азилу. Даље, то подразумева истовремене политичке акције, односно дијалог како земаља транзита, тако и земаља порекла миграната, укључивање НВО и других међународних организација. *Оперативни ниво*, подразумева заједничке операције (Македонија/Грчка), реадмисију (*one step back* филозофија), повратак (заједнички летови), идентификацију миграната и размену информација, заједничке аналитичке производе и прекограничну сарадњу.¹⁹

Имајући у виду ситуацију на Западном Балкану и тренутне мигрантске токове на балканској рути, може се констатовати следеће:

- релативно мали број терористичких инцидената на Западном Балкану;
- вежбаизам представља покрет који, у будућности, повећава ризик од религијског екстремизма;

19 Anton Travnar: Regional Security Implications of Mass Migration, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Sarajevo, 17–18. february, 2016.

- у земљама балканске руте, све више се социоекономски фактори јављају као фактори дестабилизације, чак и више од одређених религијских и идеолошких покрета;

- постоји повећан ризик од активности бораца који се са ратишта на Блиском истоку, враћају у земље порекла;

- недовољна сарадња и размена информација безбедносних служби земаља региона;

- коначно, транзит миграната кроз регион представља низак ниво терористичке претње.

Закључак

Миграције нису феномен који је непознат. Јављају се у свим друштвима и нераскидиво су повезане са историјом људског друштва. Људи су вековима напуштали територије на којима су живели, у потрази за бољим начином живота. Различити су чиниоци таквих миграција и може се радити о демографским, економским, политичким, географским али могу и заједнички деловати на процес миграција. Посебно су значајни политички и верски чиниоци који су, кроз историју, били чест узрок миграција. То се, углавном, огледало у националној, верској и расној нетрпељивости и прогонима, али и прогонима на политичкој основи.

Мигрантска криза на Балкану, барем тренутно, не ставља земље региона у улогу крајње дестинације, што би знатно отежало њихов садашњи положај. И поред тога, њен ефекат је вишеструк, од економског, социјалног и културног, до безбедносног. Велики број људи који долази из ратом захваћеног подручја може представљати одређени безбедносни ризик, имајући у виду могућност да се у тим колонама нађу и припадници различитих терористичких група. Због тога, неопходна је сарадња међу земљама региона, првенствено у домену размене информација, чиме се смањује могућност инфилтрације припадника терористичких група. Заједничке акције, размена података и утврђена јединствена миграторна политика, сасвим сигурно, представљају одбрамбени механизам који онемогућава или смањује шансе за коришћење мигрантске руте за терористичке активности на овим просторима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Altman, F., Germany and the Migrants and Refugees Flow, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Sarajevo, 17–18. february, 2016.
2. Buzan, B., Waever, O., De Wilde, J., *Security A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.
3. Collins, A., *Contemporary Security Studies*, New York: Oxford University Press, 2007.
4. Mullins, S., Jihadist terrorism and mass migration, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Sarajevo, 17–18. february, 2016.
5. Obradović, V., Trgovanje ženama i djevojkama u svrhu seksualnog iskorištavanja u BiH, *Policija i sigurnost*, Zagreb, 2006, бр. 5–6, стр. 249–263.
6. Tatalović, S., Malnar, D., Nova sigurnosna paradigma i krizno upravljanje, U: *Dani kriznog upravljanja*, Zbornik radova, Velika Gorica, 2015, стр. 115–123.
7. Travner, A., Regional Security Implications of Mass Migration, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Sarajevo, 17–18. february, 2016.
8. Wither, J., Salafi-Jihadists in the Western Balkans, *The Middle East and North Africa (MENA): Security Challenges for Southeast Europe*, Sarajevo, 17–18. february, 2016.
9. Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
10. Ејдус, Ф., Регион у ватри – Геополитички процеси на Блиском истоку и импликације за Југоисточну Европу, *Блиски исток и Северна Африка – Безбедносни изазови за Југоисточну Европу*, Сарајево, 17–18. фебруар, 2016.
11. Симеуновић, Д., Миграције као узрок политичких аномалија у Европи, *НБП*, Београд, 2015, бр. 3, стр. 1–17.
12. <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>, доступно 11. 4. 2016.
13. <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=70>, доступно 15. 4. 2016.

14. <http://vostok.rs/index.php?option=n&idnovost=86764>, доступно 25. 3. 2016.
15. <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-2016-181476-deaths-1232>, доступно 26. 4. 2016.

CONTEMPORARY MIGRANT CRISIS AND THE RISK OF THE TERRORISM

Zeljko Nincic, PhD

Ministry of Interior of the Republic of Serbia

Abstract: Migrations have been man's companion for centuries. In general, reasons for migrations have always been different, but essentially led to two basic: political and economic. Even this, recent migratory movements (hundreds of thousands of migrants, mostly from the Middle East, are located at the borders of the European Union, moving the so-called *Balkan route*) do not seem any differently than many previous. However, unlike the previous ones, last migrations have one new feature – they represent a serious security issue. The reason for that is not only the violation of economic, cultural, or any other state sovereignty affected by this kind of movements, but also because of the fact that such movements can be used by various terrorist organizations to easily transfer their “soldiers” to the desired destination, for the execution of terrorist acts.

The author of this paper highlights the difficulties which, in terms of security, are caused by uncontrolled influx of a large number of migrants from war-torn areas in countries through which they pass. Also, the author indicates the possibility to use the *Balkan route* for the transfer of the terrorist groups and the execution of terrorist acts, both in countries of transit and countries of final destination, and the need for tighter interstate cooperation in order to prevent such activities.

Keywords: migrants, migrant crisis, terrorism, threat.

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У УПРАВЉАЊУ ЉУДСКИМ ИЗВОРИМА ИНФОРМАЦИЈА

Др Владимир Шебек

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Управа криминалистичке полиције

dr.vladimir.sebek@gmail.com

Сажетак: Савремени концепт полицијског рада наглашава потребу да полицијске организације изузетно добро познају криминално окружење и да сходно томе распореде ресурсе на приоритетан начин. Упркос импресивним савременим достигнућима, у смислу примене информационих и техничких могућности прикупљања и анализе информација, у наведеним делатностима је неизоставно коришћење људских извора информација. За такву активност, потреба за професионалном и етичком сарадњом са заједницом је сада важнија него икад. Један ефикасан начин да се то и постигне, јесте поновно процењивање праксе и модела којим се полиција бави онима који имају приступ криминалном окружењу, али који су у исто време спремни да такво знање поделе са полицијом, односно успостављање стандарда у управљању људским изворима информација.

Циљ овог рада јесте да представимо европске стандарде у процесу управљања са људским изворима информација, а самим тим укажемо на неопходност да полицијске организације (нарочито оне на нашим просторима), развију и примене оквир за професионално и етичко управљање људским изворима информација (*Human Source Management – HSM*) који је у складу са најбољом праксом Европола у коришћењу информатора. Такође, теоријском експланацијом праксе развијених европских полицијских организација у погледу формирања специјализованих јединица за рад са информаторима, извршили смо емпиријско истраживање са циљем да се утврде ставови полицијских службеника о потреби формирања специјализоване јединице за рад са информаторима, као и утврђивање ставова полицијских службеника да своје сарадничке везе препусте у рад службеницима овакве специјализоване јединице.

Кључне речи: информатори; људски извори информација, управљање људским изворима информација; Европол; принципи у раду са информаторима; специјализована јединица за рад са информаторима.

Увод

Од настанка и развоја обавештајне делатности, метод коришћења информатора, односно класични – *агентурни метод*,¹ основни је начин и поступак прикупљања информација о тајнама противника.² Може се рећи да овај метод заузима централно место у прикупљању информација у криминалистичко-обавештајном процесу и поред развоја других метода („техничких“ или прикупљања информација из отворених извора). Оно што је такође сигурно је то да ће овај метод и убудуће задржати ово место, јер за одређене циљеве криминалистичко-обавештајне делатности нема супститута, нити га може бити.

Са сигурношћу се може рећи да на свету не постоји полицијска организација која у свом раду није користила (односно не користи) овај метод у прикупљању информација. Иако историјски контроверзан метод (гледано са аспекта заштите приватности лица и њихових слобода и права, али и ризика и безбедности истраге и учеснике), полицијска организација се никако не би смела одрећи и избацити овај алат из своје занатске торбе. Шта више, међу стручним лицима влада мишљење да се најбољом полицијом сматра она која има најбоље информаторе.³ Такође, незванично, у полицијским круговима важи правило да се добар полицајац вреднује према броју својих оперативних веза, због чега полицијске агенције широм света овај показатељ узимају као интерни критеријум успешности рада својих службеника.⁴

1 Овај метод носи назив по термину *агент* који је, у ствари, скраћени облик термина *тајни агент*, те појам агент сам по себи подразумева тајност. У етимолошком смислу, термин *агент* води порекло од латинско израза *agens*, који означава лице које нешто ради, предузима. У безбедносном смислу, овај термин се односи на шпијуна, детектива, тајног органа службе безбедности и др. Наведено према: С. Мијалковић, М. Милошевић, *Обавештајно-безбедносна дјелатност и службе*, Бања Лука, 2011, стр. 158.

2 Бројни историјски документи сведоче о коришћењу људи као извора информација о непријатељу. Тако је, у познатом делу *Умеће ратовања*, аутор Сун Цу још у петом веку пре нове ере, писао је о употреби информатора као средства за стицање предности у односу на непријатеља. Sun Tzu, *The art of War*, New York: Barnes & Noble Classics, 2003, стр. 59. Наведено према: С. B. Cannon, *The Secret Ingredient: The Role of Informants in National Security*, San Diego State University, 2011, стр. 10.

3 Тако према: Modly, D., *Informatori*, Zagreb, 1993, стр. 2.

4 Маринковић, Д., *Сузбијање организованог криминала – специјалне истражне методе*, Нови Сад, 2010, стр. 296.

Како би измерили корисност и учинак оваквог метода у прикупљању информација, разни истраживачи и практичари су покушали да идентификују специфичне области криминала у којима је учешће људских извора информација корисно, али пре свега неопходно.⁵ Неке од области криминала за чије спречавање, откривање и доказивање је потребно коришћење прикривених метода рада (као што је активност информатора) свакако су новије форме криминалних делатности. То се пре свега односи на организовани криминал и тзв. *консенсуалне деликте* који се остварују сагласношћу воља самих учесника и који су такви да их је споља, ван миљеа у којем се реализују, тешко уочити, односно одредити носиоце незаконитог акта, жртву, место и време његовог одвијања.⁶

Упркос јасно исказаној потреби за коришћење информатора у криминалистичкој делатности, мали је број упутстава која регулишу или дају јасне смернице за регрутовање информатора.⁷ Недостатак општег оквира за рад са информаторима, односно одсуство јасних смерница у регрутовању информатора, може довести до климе која погодује корупцији или другим злоупотребама. Због тога је неопходно испитати процес регрутовања људских извора информација.

У одсуству ових смерница и упутстава (политике деловања), службеници се обично ослањају на искуство и здрав разум. Нема сумње да професионално искуство и лична мотивација има значајну улогу

5 Иако су ретке званичне студије и истраживања који би приказали реалну слику у вези са употребом људских извора информација, постоје одређене студије које су за предмет интересовања имале процену употребе ове методе. Тако, Паркер (*Parker*) у свом раду описује да је истраживање источног дистрикта у Мичигену показало да је у 50% случајева недозвољене трговине дрогама и преко 40% случајева корупције, људски извор информација одиграо значајну улогу (*Parker, R., Confidential Informants and the Truth Finding Function, Cooley Law Review*, 4, 1986, стр. 569.). Такођ, Лавлер (*Lawler*) написао је да су америчке студије процениле да 95% свих случајева повезаних са наркотицима на савезном нивоу укључују у рад информатора (*Lawler, L.E., Police Informer Privilege: a Study for the Law Reform Commission of Canada, The Criminal Law Quarterly*, 28(2), 1986, стр. 94.). Са друге стране, истраживачи наводе да се у званичним извештајима често не спомиње коришћење информатора што би користило у приказивању званичних статистичких података. То пре свега из разлога што полицијци не желе да открију умешаност информатора у случај, пре свега због безбедности.

6 То је случај са недозвољеним деликтима какви су: трговина наркотицима; недозвољено коцкање; кривична дела корупције; одређени облици пружања сексуалних услуга, области у трговину дуваном, алкохолом и сл. Такође, више о областима криминала код којих је коришћење оперативних веза изузетно корисно, видети у: *Independent Commission Against Corruption – ICAC, Police Informants*, Sydney, Australia, 1993, стр. 4–5.

7 Тако Шуберг (*Schuberg*) примећује да у Аустралији не постоје два полицијска службеника који ће регрутовати, користити и управљати информатором на исти начин. *Schuberg, G., Maintaining Integrity in Police Informant Management*, 16th Senior Police Executive Officers Course, 1992. Наведено према: *Independent Commission Against Corruption – ICAC, op. cit.* стр. 20.

у избору, регрутовању и раду са информаторима, али је више од тога неопходно јасно и уједначено поступање службеника када је реч о целокупном раду са информаторима.

Двосмисленост и могуће варијације на тему полицијске организације и коришћење информатора, али и заштита наведених извора, стварају у најмању руку стрес за државне органе и грађане подједнако. Оваква двосмисленост доводи до недоследне и сумњиве праксе коришћења људских извора информација, а у неким случајевима до корупције и озбиљних кривичних дела од стране оних који су задужени за спровођење закона. Без обзира да ли је намерно или нехатно изостала регулатива у области коришћења људских извора информација, неопходно је да се овим питањем позабаве они који су задужени за обуку службеника и спровођење праксе коришћења информатора. Стога, наставак текста рада ће се заснивати на писаној политици и доступној литератури у вези са информаторима, с обзиром на евидентан проблем доступности података за овакав вид полицијског посла који је још увек обавијен „велом тајни“. Оно што је најприкладније истаћи, на крају овог дела, јесте одређивање термина, те ће се као генусни термин за људске изворе информација користити термин *информатор*.⁸

Професионално и етичко управљање људским изворима информација

На почетку готово свих кључних обавештајних активности полицијских организација стоји информатор. У складу са тим, квалитет обавештајних продуката ових активности директно је пропорционалан квалитету информатора. Међутим, ако погледамо ситуацију у погледу коришћења информатора (пре свега унутар држава чланица Европске уније) у претходном периоду, можемо закључити да политика није била јединствена, иако је сарадња са информаторима уобичајена и широко распрострањена пракса. То је разлог због којег се јавила потреба, да се успоставе правила у вези са коришћењем људских извора информација, те да се у оквиру Европске уније шире примери добре праксе ради унапређења међународне и европске сарадње у овој области.⁹

8 Информатор (лат. *informator*) има значење обавештач, обавестилац, обавештавалац, информатор. Тако према: Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 363.

9 Неки од најзначајнијих примера добре праксе су: побољшање стандарда професионалног интегритета службеника и активностима у вођењу информатора; боља експлоатација и коришћење прикупљених информација; боље управљање информатором у складу са његовим/

Тако су и новија теоријска разматрања донела критике о традиционалном (реактивном) полицијском раду. Поред значајних примедби на сам фокус реактивних активности, ова разматрања садрже и критике рада са људским изворима информација. Ово се пре свега односи на неуједначену праксу коришћења информатора, недефинисане услове за коришћење и вођење оваквих извора информација, одсуство више нивоа у организацији и управљању као и непостојање централног регистра информатора, а да не говоримо о случајевима злоупотреба и неетичких пракси. Управо то је довело до развоја у управљању људским изворима информација и успостављању, како смо навели, професионалног и етичког оквира за рад са информаторима.

У табели 1 приказаћемо осам кључних разлика између традиционалног односа официр – информатор и модернизованог, професионалног и етичког модела управљања људским изворима информација.

Табела 1: Кључне разлике између традиционалног и модерног (етичког и професионалног) управљања са људским изворима информација¹⁰

Традиционални службеник-информатор модел	Формални – професионални модел управљања информаторима
Неформални информатор – пракса полицијског службеника;	Модернизована, формална, професионална и етичка пракса управљања информаторима;
Реактивна техника која се користи од стране официра и ограничена на специфичне истраге;	Пракса ИЛП да подржи криминалистичко-обавештајне процене које се користе за доношење одлука о распореду ресурса;
Ослањање на способности (капацитете) и интеракцију службеника са потенцијалним информатором;	Системско организовање регрутовања информатора, управљање и давање задатака у складу са стандардима који су постављени и усклађени са крим.-обавеш. захтевима;
Индивидуална и неструктурирана природа односа са информатором;	Формалан и однос постављања задатака заснован на бази крим.-обавеш. захтева добијених из крим.-обавеш. производа;

њеним делокругом информисаности. Наведено према: Europol, *European Union Best Practice on the Use of Informants*, The Hague, December 2008, стр. 5.

10 Извор: Crous, C., *Human Intelligence Sources: Challenges in Policy Development*, Security Challenges, Vol. 5, no. 3, 2009, стр. 124.

Некоординисано управљање и неформална интерперсонална природа односа основана између службеника и информатора;	Формални услови за регистрацију; процена мотивације и ризика људског извора информација; централни надзор и управљање;
Информације су селективно пружене од информатора;	Постављање задатака и координација информатора према формалним крим.-обавеш. захтевима заснованих на основу стратешких процена;
Селективна акција руководиоца информатора (<i>Handlers</i>) и неспремност да делују против „лоших“ информатора;	Добијене информације су део структурираног система управљања за ефикасно одлучивање, јасан надзор и одговорности регулисане политиком;
Регрутовање било којег лица које представља потенцијалног информатора од стране било ког полицијског службеника;	Регрутовање извора са специфичним вештинама и атрибутима за конкретно циљане ентитете (субјекте) који су идентификовани низом крим.-обавеш. захтева; ова улога се врши од стране добро обучених руководиоца (<i>Handlers</i>) који су део јединица посебно намењених за руковање информаторима;
Индивидуална (лична) мрежа информатора појединачно ангажованих од стране службеника;	Формални режим управљања са низом одређених процеса и дефинисаном праксом, укључујући захтеве за регистрацију; улоге регистра информатора; хендлера; контролора, као и дефинисаних кохендлера;

На основу података из претходне табеле, можемо да закључимо да је сада главни изазов за већину полицијских агенција да обезбеде трансформацију традиционално реактивног приступа у коришћењу информатора у професионални, односно проактивни приступ, где се људски извори информација користе да обогате полицијско знање о криминалном окружењу како би осигурали смањење криминала.¹¹ Ук-

11 Овакав процес трансформације је веома актуелан последњих година, а као последица неетичке и непрофесионалне праксе у вођењу и коришћењу људских извора информација којима су биле изложене полицијске организације. У неким случајевима такви односи су поред неетичких и непрофесионалних односа, били на граници дозвољених, а некада и недозвољени – противзаконити. На пример, извештај Краљевске истражне комисије (*Wood Royal Commission of Inquiry*) поводом истраге у полицијској организацији Новог Јужног Велса, указао је да су односи између официра и информатора неетички и на извесан начин корумпирани. Комисија је нагласила потребу да се осигура да полицијске организације у сваком тренутку имају структуриран и правилно контролисан систем који регулише управљање са људским изворима информација на свим нивоима у организацији, те да такав систем увек мора да обезбеди више нивоа у руководећој структури (опширније видети у: Crous, C., *Human Intelligence Sources: Challenges in Policy Development*, Security Challenges, Vol. 5, no. 3, 2009, стр. 122). Молен комисија препознаје сличне закључке до којих је дошла и истражна комисија поводом корупције у полицијској организацији Њујорка (видети: Mollen, M., *Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures*

ратко, етички и професионални оквир управљања људским изворима информација, подразумева распоређивање извора у складу са унапред постављеним циљевима идентификованих *стратешким проценама* (*Strategic Assessments*) и формалним *криминалистичко-обавештајним захтевима* (*Criminal Intelligence Requirements*). Такву модернизацију управљања људским изворима информација предвиђа оквир европског модела заснованог на најбољој пракси управљања људским изворима информација.

Стручњаци у области рада са људским изворима информација у оквиру Европске уније су дефинисали професионалне стандарде у овој области и исказали потребу да се успостави европски систем управљања људским изворима информација. Главне смернице, дефинисане као препоруке кроз документ најбоље праксе употребе информатора у Европској унији су:

- успостављање заједничке оперативне дефиниције информатора;
- правни и практични аспекти креирања базе података о информаторима;
- изводљивост развоја заједничког система (европског система информатора);
- стварање базе података о дискредитованим (непозузданим) информаторима у државама чланицама, а у сарадњи са Европолом;
- дефинисање професионалних стандарда за руковање информаторима (принципи у руковању информаторима; систем „четири нивоа“ у руковању информаторима и сл.);
- обука за руковање информаторима уз подршку Европола;
- европска финансијска подршка плаћања информатора;¹²

Поред наведених, један од најзначајнијих стандарда употребе информатора, према професионалном и етичком оквиру управљања људских извора информација, подразумева распоред, односно ангажовање, информатора у односу на унапред постављене циљеве дефинисане стратешким документом или на основу формализованих криминалистичко-обавештајних захтева. То значи да политика упра-

of the Police Department: Commission Report, 1994., доступно на адреси: http://www.parc.info/client_files/Special%20Reports/4%20-%20Mollen%20Commission%20-%20NYPD.pdf

¹² Наведени професионални стандарди употребе људских извора информација су подржани од стране радне групе шефова полиција ЕУ (*The EU's Police Chief Task Force – PCTF*), где је у форми приручника наведени документ преведен на службене језике свих земаља чланица Европске уније.

вљања људским изворима информација у свом фокусу треба да има трансформацију традиционалног реактивног полицијског рада којег одликује пасиван пријем информација од стране службеника, односно развој организације управљања људским изворима која у складу са стратешким оквиrom има активан приступ информацијама.

Специјализована јединица за рад са информаторима

Једна од основних полазних претпоставки овог рада се односила на неопходности развоја обуке, метода одабира и процеса рада са људским изворима информација, те да би у том смислу оснивање специјализоване организационе јединице за рад са информаторима допринело квалитативном раду и резултатима таквог рада. Ова претпоставка захтева додатно појашњење, односно одговор на питање: *Да ли је потребно организовати специјализовану организациону јединицу у оквиру МУПРС (пре свега у оквиру Службе за криминалистичко-обавештајне послове и прикривене иследнике) која ће имати искључиви мандат у процесу рада са информаторима?*

Разлог због којег смо се одлучили за разматрање оваквог деликатног питања, јесте жеља да се истраже могућности и воља за унапређењем процеса рада у полицијским организацијама Републике Србије, а имајући у виду развијену и успешну праксу у раду оваквих специјализованих јединица неких од развијених земаља у Европи (на пример, Шведска, Немачка, Холандија, Велика Британија и др.). У овим, али и многим другим државама, полицијске организације су организовале специјалистичку обуку одређених службеника – хендлера и контролора, те успоставили посебну (специјализовану) јединицу која има искључиви мандат у процесу рада са информаторима на целој територији државе. Ово је један од значајних сегмената развоја и успостављања професионалног, законитог и етичког процеса рада са информаторима.

Предности специјализованих јединица за управљање људским изворима информација су многобројне. Оне пружају професионално и јединствено (обухватајући и једнообразно) управљање и висок ниво надзора у процесу управљања људским изворима информација. Овакве јединице могу да буду изложене формалној независној ревизији и контроли, а самим тим и преузимају висок ниво одговорности. На тај начин се обезбеђују високи стандарди квалитета у раду са људ-

ским изворима информација уз минимизирање ризика за обе стране. Ово пре свега због негативних искустава из прошлости и традиционалног несистематизованог рада са људским изворима информација, услед којег је овакав рад често залазио у поље недозвољеног.

Међутим, промене у организационом делу, а нарочито промене у свести службеника који су до сада користили и управљали радом информатора (пре свега на основу личне афирмације, интуиције, наслеђене дугогодишње праксе и без основне обуке), су веома тешке, споре, а некада и готово немогуће. Због тога су сви идејни предлози и решења успостављања овакве специјализоване структуре која ће преузети до сада изграђене сарадничке везе полицијских службеника у полицијској организацији Републике Србије завршили без успеха.

Успостављање новог оквира за рад са информаторима, а посебно нове – специјализоване јединице није ни мало лак и једноставан задатак, већ напротив, дуготрајан и мукотрпан пут у којем је потребно сва знања методички скупити и средити, али и обезбедити доказе успеха таквог рада, метода и техника рада, а које је потребно логички и аргументовано представити. Поред тога, потребно је успоставити теоријски концепт оваквог рада који ће омогућити његову независну проверу, али и који треба да одговори на многа спорна питања.

Сprovedеним емпиријским истраживањем везаним за предмет овог рада, настојали смо да добијемо одговор на питање постављено у уводу ове теме. Резултати до којих смо дошли могу бити одговор на постављено питање, али морамо имати у виду да су ставови резултат тренутног стања које је подложно променама.

Резултати емпиријског истраживања

Како бисмо добили став испитаника о веома важном питању као што је формирање специјализоване јединице за рад са информаторима, односно регистрованим оперативним везама у МУПРС, као и да ли постоји спремност полицијских службеника да изграђене оперативне везе са информаторима препусте службеницима овакве специјализоване јединице, креирали смо анкетни упитник, којим смо испитали ставове службеника о овом значајном питању.¹³

¹³ Како бисмо утврдили ставове полицијских службеника у вези са формирањем специјализоване јединице за рад са информаторима и спремношћу полицијских службеника да изграђене оперативне везе препусте службеницима овакве специјализоване јединице, емпиријско истраживање је спроведено техником анкете. Анкета као примењена техника овог

За ту сврху су пред испитанике изнете следеће тврдње:

- **Тврдња 1:** *За ефикасно вођење регистрованих оперативних веза (сарадника и информатора) потребно је формирати јединствену специјализовану јединицу чије би особље у надлежности имало искључиви мандат у вођењу свих регистрованих оперативних веза као ресурса МУП-а;*

- **Тврдња 2:** *Не постоји довољна спремност полицијских службеника да изграђене оперативне везе препусте (предају) службеницима специјализоване јединице који би имали искључиви мандат у вођењу свих регистрованих оперативних веза као ресурса МУП-а.*

Табела 2: Процентуално учешће степена слагања са изабраним тврдњама

	Уопште се не слажем	Углавном се не слажем	Немам мишљење	Углавном се слажем	Потпуно се слажем
Тврдња 1	11,2%	8,8%	15,9%	31,9%	32,3%
Тврдња 2	2,8%	4,4%	16,3%	41,8%	34,7%

Скоро две трећине испитаника сматра да је потребно формирати јединствену специјализовану јединицу чије би особље у надлежности

истраживања спроведена је израдом инструмената истраживања који су за ту сврху посебно креирани. Ради се пре свега о израђеним анкетним упитницима, који је реализован према испитаницима како усменим путем, тако и писменим путем.

Емпиријско истраживање је спроведено на узорку од 250 испитаника који су изабрани методом диспропорционалног стратификованог узорка из следећих класификованих подгрупа популације, базиране на одређеним професионалним и искуственим карактеристикама таквих подгрупа:

подгрупа (стратум) полицијских службеника МУПРС, превасходно менаџмента – руководиоца Службе за криминалистичко-обавештајне послове и прикривене иследнике. У дескриптивном тексту ова група означена као *руководиоци СКОППИ*;

подгрупа (стратум) обавештајних службеника Службе за криминалистичко-обавештајне послове и прикривене иследнике МУПРС. У дескриптивном тексту ова група означена као *обавештајни службеници СКОППИ*;

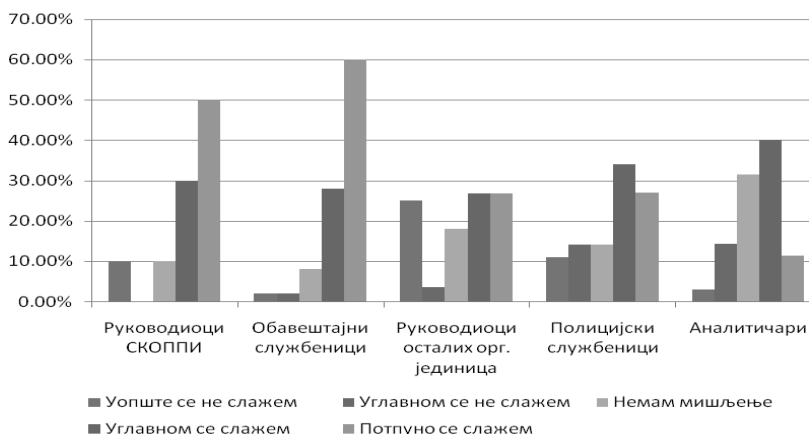
подгрупа (стратум) полицијских службеника МУПРС, превасходно менаџмента – руководиоца осталих организационих јединица (Службе за борбу против организованог криминала – СБПОК; Полицијских управа – ПУ; Полицијских станица – ПС). У дескриптивном тексту ова група означена као *руководиоци осталих организационих јединица*;

подгрупа (стратум) осталих полицијских службеника МУПРС, (Службе за борбу против организованог криминала – СБПОК; Криминалистичких полицајаца и полицајаца у Полицијским управама – ПУ; Полицијским станицама – ПС). У дескриптивном тексту ова група означена као *остали полицијски службеници*;

подгрупа (стратум) аналитичара ангажованих у свим претходно наведеним организационим јединицама МУПРС. У дескриптивном тексту ова група означена као *аналитичари*.

имало искључиви мандат у вођењу свих регистрованих оперативних веза, док једна петина испитаника сматра да за ефикасно вођење регистрованих оперативних веза није неопходно формирати нову јединицу. Остали немају мишљење. Са друге стране, више од три четвртине испитаника сматра да не постоји довољна спремност полицијских службеника да изграђене оперативне везе препусте (предају) службеницима специјализоване јединице, док само 7,2% испитаника мисли супротно. 16,3% испитаника нема мишљење према овој тврдњи.

Посматрано према категоријама испитаника, распоред ставова изгледа овако: да је потребно формирање специјализоване јединице за рад са информаторима у највећој мери се слажу обавештајни службеници СКОППИ (4,42), затим руководиоци СКОППИ (4,1), следе остали полицијски службеници са просечном оценом 3,52, аналитичари са 3,43 и на крају руководиоци осталих организационих јединица 3,27.

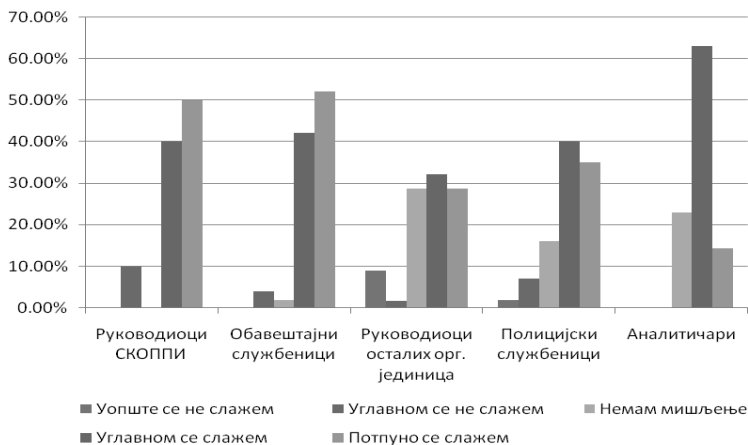


Графикон 1. Формирање специјализоване јединице за рад са информаторима – процентуално учешће одговора различитих категорија испитаника

Да ли постоји статистичка разлика између ових просечних оцена није могуће закључити, с обзиром да нису испуњене претпоставке примене АНОВА теста. Ипак, могуће је тестирати *hi-kvadrat* тестом једнакости пропорција по колонама. На основу резултата овог тестирања се може закључити да се обавештајни службеници СКОППИ статистички значајно у већем проценту потпуно слажу са тврдњом у односу на остале руководиоце, полицијске службенике и аналити-

чаре. Такође, може се рећи да се руководиоци осталих организационих јединица у већем проценту уопште не слажу са тврдњом у односу на обавештајне службенике. Овакав став обавештајних службеника СКОППИ је очекиван, с обзиром да су ови службеници углавном специјализовани за рад са информаторима, као и да овакве методе у раду примењују свакодневно. Наравно, формирање јединствене специјализоване јединице значило би управо ангажовање ових службеника за вођење информатора с обзиром на значајно искуство и специјалистичка знања из ове области.

Као и код претходне тврдње (*тврдња 1*), редослед категорија испитаника према спремности да изграђене оперативне везе са информаторима препусте службеницима специјализоване јединице (*тврдња 2*) је следећи: обавештајни службеници СКОППИ (4,42), руководиоци СКОППИ (4,3), остали полицијски службеници (3,99), аналитичари (3,91) и на крају руководиоци осталих организационих јединица (3,7). Распоред фреквенција према овим категоријама испитаника дат је у наредном графикону.



Графикон 2. *Спремност полицијских службеника да изграђене оперативне везе препусте (предају) службеницима специјализоване јединице – процентуално учешће одговора различитих категорија испитаника*

Посматрањем података јасно се уочава да чак 53% свих испитаника сматра да је потребно формирати специјализовану јединицу за рад са информаторима, али да не постоји спремност полицијских службени-

ка да изграђене оперативне везе преда службеницима формиране јединице. Такође, уочава се да 15,1% испитаника сматра да није потребно формирати нову јединицу и да полицијски службеници нису спремни да предају изграђене оперативне везе, а само 4,4% сматра да треба формирати специјализовану јединицу и да су полицијски службеници спремни да предају своје оперативне везе са службеницима потенцијално нове специјализоване јединице за рад са информаторима.

Овакав закључак указује на евидентан проблем, не само на нашим просторима, већ и у свету, а који се односи на то да полицијски службеници у значајној мери сматрају да су изграђене оперативне везе искључиво њихова својина, односно њихов ресурс, а не ресурс полицијске организације. То је у потпуној супротности са претходно представљеним оквиrom рада са информаторима, те да је неопходно у наредном периоду информисати полицијске службенике о предностима формирања јединствене специјализоване јединице и њиховој улози у таквом програму. На тај начин је могуће мењати свест полицијских службеника о предностима такве сарадње за целокупну полицијску организацију, док би формирање јединствене специјализоване јединице за рад са регистрованим оперативним везама, без промене става полицијских службеника, било погрешно и унапред осуђено на неуспех.

Закључак

Јасно је да постоји низ фактора ризика у вези са формираним односима полиције са онима који су активни у криминалном окружењу. Однос сарадње између полиције и чланова заједнице, који су спремни да пруже информације, треба наставити како би заједница била безбеднија и криминал смањен. Полицијске организације ће бити на много бољем положају када и формално признају да је неопходно њихово повезивање са онима из криминалног окружења који су у стању/могућности да сарађују са полицијом и када полиција развије политику засновану на професионалном и етичком оквиру којим ће уредити управљање људским изворима информација. Изазов за полицију јесте да осигура да се ранији, традиционални (реактивни), неструктурирани и индивидуално вођени начин рада са информаторима не користи и самим тим маркира пут развоја за координисани, систематски, проактивни систем управљања који обезбеђује заштиту за обе стране – за информатора и за полицијског службеника. Политика у управљању

људским изворима информација, треба да регулише однос између полиције и извора који мора бити професионалан, етички, али и са нивоа руководства транспарентан. Свакако да је за полицију коришћење услуга људских извора информација тактика високог ризика (полицијска корупција, етички принципи и др.). Ипак, иако овакво упозорење стоји, морамо нагласити да уз професионално, етички и добро структуриран оквир за управљање људским изворима информација долази и признање и потенцијални позитивни резултати у погледу смањења криминала и безбедности заједнице, што наравно претеже над наведеним ризиком.

ЛИТЕРАТУРА

1. Cannon, C. B., *The Secret Ingredient: The Role of Informants in National Security*, San Diego State University, 2011.
2. Crous, C., *Human Intelligence Sources: Challenges in Policy Development*, Security Challenges, Vol. 5, no. 3, 2009.
3. EUROPOL, *European Union Best Practice on the Use of Informants*, The Hague, December 2008.
4. Independent Commission Against Corruption – ICAC, *Police Informants*, Sydney, Australia, 1993.
5. Lawler, L. E., Police Informer Privilege: a Studz for the Law Reform Commission of Canada, *The Criminal Law Quarterly*, 28(2), 1986.
6. Modly, D., *Informatori*, Zagreb, 1993.
7. Mollen, M., *Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department: Commission Report*, 1994.
8. Parker, R., *Confidential Informants and the Truth Finding Function*, Cooley Law Review, 4, 1986.
9. Schuberg, G., *Maintaining Integrity in Police Informant Management*, 16th Senior Police Executive Officers Course, 1992.
10. Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
11. Маринковић, Д., *Сузбијање организованог криминала – специјалне истражне методе*, Нови Сад, 2010.
12. Мијалковић, С., Милошевић, М., *Обавјештајно-безбједносна дјелатност и службе*, Бања Лука, 2011.

EUROPEAN STANDARDS IN HUMAN SOURCE MANAGEMENT

Vladimir Sebek, PhD

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Criminal Investigation Directorate

Abstract: Modern concept of police work emphasises the need for extensive understanding of criminal environment by police organisations and implies the allocation of resources according to priorities. In spite of impressive contemporary achievements in terms of applying information technologies and technical possibilities of collection and analysis of information, the use of human sources of information in the above mentioned activities is indispensable. For such an activity, the need for professional and ethical cooperation with community is today more important than ever. An effective way to achieve this is to re-estimate the practice and model which the police uses to deal with individuals that have access to criminal environments but who are at the same time willing to share that knowledge with the police, that is, the establishment of standards in human source management.

The aim of this paper is to present the European standards in the process of Human Source Management and, therefore, point out that it is necessary that police organisations (especially those in our region) develop and implement the framework for professional and ethical Human Source Management (HSM) which is in accordance with the best practice of Europol in using informants. Also, by theoretical explanation of the practice of developed European police organisations in terms of formation of specialised units for work with informants, we have conducted empirical research with the aim to determine the attitudes of police officers about the need for establishing a specialised unit for work with informants as well as to determine the attitudes of police officers about leaving their collaborative ties to police officers working in such specialised units.

Keywords: informants; Human Source – HS, Human Source Management – HSM, Europol, principles of working with informants, Specialised Unit to work with informants.

ТАЈНИ НАДЗОР КОМУНИКАЦИЈЕ – ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И НЕКА СПОРНА ПИТАЊА

Гордана Николић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

chirka84@gmail.com

Мр Мираш Томовић

Сажетак: У борби против организованог криминалитета нису довољни класични, уобичајени доказни методи, како због материјалних, процесних и феноменолошких обележја овог облика криминалитета, тако и због његове комплексности и прикривене форме деловања, те су с тим у вези законско нормиране посебне доказне радње (раније називане „специјалне истражне методе – технике“) као сврсисходније и ефикасније мере, чија се примена, процесним решењима, не ограничава само на облике организованог криминалитета, већ се проширује и на друга тешка кривична дела. Законик о кривичном поступку из 2011. године са својим изменама и допунама (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) предвиђа шест посебних доказних радњи, и то: тајни надзор комуникације, тајно праћење и снимање, симуловани послови, рачунарско претраживање података, контролисана испорука и прикривени иследник. Аутори у раду анализирају једну посебну доказну радњу – тајни надзор комуникације. Најпре је приказан осврт на терминолошко одређење претходно наведене посебне доказне радње, а потом на опште легислативне карактеристике посебних доказних радњи, те је анализирано одређење мере тајног надзора комуникације доношењем новог Законика о кривичном поступку 2011. године, као и потпуне новине које су уследиле његовим доношењем. Тајни надзор комуникације, као метод савремене борбе против тешких облика криминалитета, изузетно је значајна посебна доказна радња, имајући у виду њену репресивну и превентивну улогу у откривању, разјашњавању и доказивању кривичних дела, али је исто тако законодавац експлицитно одредио круг кривичних дела према којима се посебне доказне радње могу применити имајући у виду чињеницу да се њима задире у зону заштићених и гарантованих слобода и права грађана.

Кључне речи: тајни надзор комуникације, посебне доказне радње, Законик о кривичном поступку.

Уводне напомене

Тајни надзор комуникација се везује за законску регулативу савременог доба, јер се о њему раније мало знало и говорило, те је тада била права импресија и тешкоћа написати текст о овој теми услед неусаглашеног теоријског одређења, дискретног законског регулисања и недовољне практичне примене. У сусрет претходно наведеним тешкоћама међу првима се појавио текст професора др Милана Шкулића 1997. године¹ када се овој теми није поклањала пажња ни у криминалистичкој пракси, ни у кривичном поступку. Тајни надзор комуникација се примењивао изузетно ретко, имајући у виду да време у коме се тада живело није наметало примену честих и интензивних комуникација, самим непостојањем иновативних техничких средстава за комуникацију. Развојем друштва, поред коришћења фиксне телефоније, дошло је до најпре оскудније примене мобилних телефона, а потом до садашњег периода кога одликује експанзија, тј. енормна примена и свакодневно усавршавање различитих видова комуникација применом различитих техничких средстава, а као најзаступљенији вид издваја се коришћење мобилног телефона. Поштујући настојање криминалистичке науке да се „високој техници коју примењују криминалци морају супротставити високом техником истраге“² натерала је законодавца да „високу технику истраге“ уведе у оквире наше кривичне процедуре.

Терминолошки назив тајни надзор комуникација се састоји од три речи: *тајни*, *надзор* и *комуникације*. Сам израз *тајна* говори о нечему недоступном, необјављеном, а истовремено представља и изазов јер се крије од јавности. *Надзор* означава да се нешто посматра, а с обзиром да се у овом случају односи на комуникације, представља њихово преслушавање како би се добијене информације користиле у криминалистичке и процесне сврхе. Овај израз је употпуњен изразом *комуникације* који се односи на вербалну размену речи између људи,

¹ М. Шкулић, Аудио-надзор телефонских и других разговора у кривичном поступку, *Безбедност*, 1/1997, Београд, 1997, стр. 15–26.

² *Ibidem*, стр. 25.

имајући у виду да се надзор може односити и на друге криминалистичке радње.

Наше позитивно процесно право користи израз „тајни надзор комуникације“, док је раније познавао термин „аудио-надзор телефонских и других разговора“, који је био прихватљив и термилошки исправан иако су паралелно неки аутори користили термин „прислушкивање“ који је био мање подобан за коришћење у законски текст³. Наведени израз је наше процесно законодавство познавао знатно раније и то Новелом Законика о кривичном поступку из 1994. године⁴. Поред претходно наведеног термина, наше процесно право је користило и термине „надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникације“ (ЗКП из 2001. године) и „тајни аудио и видео надзор“.

Посебне доказне радње

Називи „доказне радње“ и „посебне доказне радње“ уведени су у законски текст доношењем потпуно новог Законика о кривичном поступку 2011. године⁵ на који је, увођењем наведених термина, одређени утицај остварио Законик о кривичном поступку из 2006. године (који је усвојио поделу на опште и посебне доказне радње) који је био усвојен, али након што му је у два наврата одлагана примена и потпуно је стављен ван правне снаге, уз образложење да нису створени услови за његову примену, те је тако Законик о кривичном поступку из 2001. године⁶ поред више измена и допуна најобимније новелиран 2009. године.⁷

Посебне доказне радње, у које се сврставају специјалне истражне технике, као што и сам назив каже, у најширем смислу се користе онда када класичне доказне радње не дају довољне резултате у кривичном поступку, као и у односу на кривична дела која се тешко откривају,

3 *Ibidem*, стр. 18.

4 *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 14/85, 74/87, 57/89 и 3/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92 и 24/94.

5 Законик о кривичном поступку из 2011. године је почео да се примењује 15. 1. 2012. године за кривична дела организованог криминалитета и ратних злочина, док је за остала кривична дела примена била одложена за 15. 1. 2013. године, да би се почео примењивати ипак знатно касније, 1. 10. 2013. године.

6 *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01, 68/02, *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 72/09.

7 М. Шкулић, Основне новине у кривичном процесном праву Србије: нови Законик о кривичном поступку из 2011. године, Београд, 2013, стр. 1.

разјашњавају и доказују коришћењем редовних доказних радњи. У Републици Србији су регулисане Законом о кривичном поступку⁸ и то члановима од 161 до 187, а сврстане су у седмој глави Законака која се односи на доказе и то након доказних радњи.

Основне одредбе које се односе на посебне доказне радње су прописане члановима од 161 до 165 претходно наведеног Законака. Легислативна одређења се односе на опште услове за одређивање посебних доказних радњи (члан 161), кривична дела у односу на која се примењују наведене доказне радње (члан 162), поступању с прикупљеним материјалом (члан 163), случајном налазу (члан 164) и тајност података (члан 165).⁹

Посебне доказне радње се могу одредити у циљу репресије (члан 161, став 1 ЗКП) и превенције (члан 161, став 2 ЗКП) кривичних дела. У циљу репресије кривичних дела, посебне доказне радње се могу одредити када су кумулативно испуњена два услова, од којих се један односи на врсту кривичних дела, а други на постојање одговарајућих доказних тешкоћа, односно: 1) уколико постоје основи сумње да је лице, на које се посебне доказне радње односе, *учинило* кривично дело у односу на које се примењују доказне радње, а која су прописана чланом 162 ЗКП (материјални услов) и 2) да је неопходно да се на други начин не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано (начело супсидијарности).¹⁰ Постојање материјалног услова (да постоје основи сумње да је лице учинило неко од кривичних дела из члана 162 ЗКП) није довољно за одређивање посебних доказних радњи, те се наведене мере могу применити само ако се блажим мерама не може остварити жељени циљ (Маринковић, 264).¹¹

Према члану 161 ЗКП посебне доказне радње се *изузетно* могу одредити и према лицу за које постоје основи сумње да *припрема* неко од кривичних дела у односу на које се примењују посебне доказне радње уколико постоји неки од два алтернативно прописана разлога: 1) када околности случаја указују да се на други начин кривично дело

⁸ Службени гласник РС, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 55/14.

⁹ Г. Илић, М. Мајић, С. Бељански и А. Трешњев, *Коментар Законака о кривичном поступку: према Законику из 2011. године са изменама и допунама од 22. маја 2013. године*, Београд, 2013, стр. 412.

¹⁰ М. Шкулић, Основне новине у кривичном процесном праву Србије: нови Законик о кривичном поступку из 2011. године, *op. cit.*, стр. 49.

¹¹ Г. Илић, М. Мајић, С. Бељански и А. Трешњев, *op. cit.*, стр. 385.

не би могло открити, спречити или доказати или 2) када би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност (начело супсидијарности). Законодавац овде прописује да се посебне доказне радње изузетно могу одредити у случајевима припремања неког од кривичних дела према коме се наведене мере примењују са претходно наведеним алтернативно прописаним разлозима, с тим што се наведене одредбе не употпуњују са превентивним садржајем и у том смислу коришћења термина је изузетно што на први поглед ствара ограничење у примени посебних доказних радњи у односу на њихову примену у репресији.

Став 3 наведеног члана говори да приликом одлучивања о одређивању и трајању посебних доказних радњи орган поступка ће посебно ценити да ли би се исти резултат могао постићи на начин којим се мање ограничавају права грађана.

Уколико су остварени наведени услови, законодавац експлицитно наводи кривична дела према којима се могу одредити посебне доказне радње (члан 162 ЗКП):

1) за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности¹² (где спадају кривична дела организованог криминала¹³ прописана у члану 2 ЗОНДОСОК и у члану 2 ЗОНДОПРЗ, као и друга тзв. посебно тешка кривична дела, те кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом¹⁴);

2) тешко убиство (члан 114 КЗ), отмица (члан 134 КЗ), приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију (члан 185, ст. 2 и 3 КЗ), изнуда (члан 214, став 4 КЗ), фалсификовање новца (члан 223, ст. 1 до 3 КЗ), прање новца (члан 231, ст. 1 до 4 КЗ), неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246, ст. 1 до 3 КЗ), угрожавање независности (члан 305 КЗ), угрожавање територијалне целине (члан 307 КЗ), напад на уставно уређење (члан 308 КЗ), позивање на насилну промену уставног уређења (члан 309 КЗ), диверзија (члан 313 КЗ), саботажа (члан 314 КЗ), шпијунажа (члан 315 КЗ), одавање

12 Према Закону о јавном тужилаштву (*Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – одлука УС 121/12, 101/13, 111/14 – одлука УС, 117/14, 106/15) јавна тужилаштва посебне надлежности су Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине.

13 Више о томе: М. Шкулић, *Организовани криминалитет: појам, појавни облици, кривична дела и кривични поступак*, Београд, 2015.

14 М. Шкулић, *Основне новине у кривичном процесном праву Србије: нови Законик о кривичном поступку из 2011. године*, *op. cit.*, стр. 50.

државне тајне (члан 316 КЗ), изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости (члан 317 КЗ), повреда територијалног суверенитета (члан 318 КЗ), удруживање ради противуставне делатности (члан 319 КЗ), припремање дела против уставног уређења и безбедности Србије (члан 320 КЗ), тешка дела против уставног уређења и безбедности Србије (члан 321 КЗ), недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја (члан 348, став 3 КЗ), недозвољени прелаз државне границе и кријумчарење људи (члан 350 ст. 2 и 3 КЗ), злоупотреба службеног положаја (члан 359 КЗ), трговина утицајем (члан 366 КЗ), примање мита (члан 367 КЗ), давање мита (члан 368 КЗ), трговина људима (члан 388 КЗ), узимање талаца (члан 392 КЗ) и кривично дело из члана 98 ст. 3 до 5 Закона о тајности података.

Посебне доказне радње се могу одредити и за кривично дело спречавања и ометања доказивања (члан 336, став 1 КЗ) али само ако је оно учињено у вези са претходно наведеним кривичним делима¹⁵ (члан 162, став 3 ЗКП).

За разлику од прикривеног иследника који се може одредити само у поступцима где поступа јавно тужилаштво посебне надлежности за кривична дела организованог криминала и друга таксативно набројана дела у члану 2 ЗОНДОСОК, законодавац је дао предност и ширу примену тајном надзору комуникације јер се он, поред наведених, може одредити и за следећа кривична дела: неовлашћено искоришћавање ауторског дела или предмета родног права (члан 199 КЗ), оштећење рачунарских података и програма (члан 298, став 3 КЗ), рачунарска саботажа (члан 299 КЗ), рачунарска превара (члан 301, став 3 КЗ) и неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (члан 302 КЗ).

Имајући у виду да се посебне доказне радње у кривичном поступку користе као доказ, као што и сам назив каже да се ради о радњама посебне доказне снаге, као и чињеницу да у неким ситуацијама материјал који је прикупљен неком од доказних радњи се не користи као доказ, законодавац је прописао обавезно уништење таквог материјала. Судија за претходни поступак ће донети решење о уништењу прикупљеног материјала који је прикупљен применом посебних до-

¹⁵ Проф. др Милан Шкулић кривична дела према којима се могу применити посебне доказне радње, а која су обухваћена чланом 162 ЗКП назива „посебна кривична дела“ што је и оправдано јер је термилошки једноставније употребити јединствен (заједнички) израз за сва кривична дела према којима се примењују посебне доказне радње.

казних радњи у случају ако јавни тужилац не покрене кривични поступак у року од шест месеци од дана када се упознао са материјалом прикупљеним коришћењем посебних доказних радњи или ако изјави да га неће користити у поступку, односно да против осумњиченог неће захтевати вођење поступка (члан 163, став 1 ЗКП).

О доношењу решења о уништењу материјала прибављеног коришћењем посебне доказне радње тајни надзор комуникације, судија за претходни поступак може да обавести лице према коме је спроведена наведена посебна доказна радња и то испуњењем кумулативних услова: ако је у току спровођења радње утврђена његова истоветност и ако то не би угрозило могућност вођења поступка. Материјал се уништава под надзором судије за претходни поступак који о томе саставља записник (члан 163, став 2 ЗКП).

Уколико је при предузимању посебних доказних радњи поступљено супротно одредбама Законика о кривичном поступку или наредби органа поступка, на прикупљеним подацима се не може заснивати судска одлука, а са прикупљеним материјалом се поступа у складу са чланом 84 став 3 ЗКП који прописује незаконите доказе и поступање са њима (члан 163, став 2 ЗКП). Појашњења ради, материјал до којег се дошло посебним доказним радњама, начелно има, односно може имати доказни значај и на њему се може заснивати одлука суда, али у одређеним ситуацијама подаци прикупљени овим радњама не могу послужити као доказ, до чега долази када су приликом њиховог спровођења начињене одређене грешке како у односу на законска правила, односно уколико је поступљено у супротности са законском одредбом или наредбом органа поступка, имајући у виду да је законодавац подигао стандард прихватљивости таквог материјала, јер се поред одредба Законика помиње и наредба којом је одређено предузимање посебне доказне радње.

Члан 164 Законика о кривичном поступку прописује случајеве случајног налаза¹⁶, тј. уколико је предузимањем посебних доказних радњи прикупљен материјал о кривичном делу или учиниоцу (тачније осумњиченом) који није био обухваћен одлуком о одређивању посебних доказних радњи, такав материјал се може користити у поступку само ако се односи на кривично дело из члана 162 ЗКП.¹⁷

16 До доношења новог ЗКП 2011. године законодавац је ове случајеве инкриминисао другачијем терминолошким називом „узредни налаз“.

17 У смислу одредбе члана 164 ЗКП случајни налаз код примене мере тајног надзора комуникације постоји у случајевима уколико се спровођењем надзора дође до сазнања о извршеним

Тајност података који се односи на посебне доказне радње је легислативно уређено чланом 165 ЗКП који прописује да предлог за одређивање посебних доказних радњи и одлука о предлогу се бележе у посебном уписнику и чувају заједно са материјалом о спровођењу посебних доказних радњи у посебном омоту списка са назнаком „посебне доказне радње” и ознаком степена тајности, у складу са прописима који уређују тајне податке. Подаци о предлагању, одлучивању и спровођењу посебних доказних радњи представљају тајне податке, које су као такве дужна да чувају и друга лица која их у било ком својству сазнају.

Тајни надзор комуникације у позитивном праву

Тајни надзор комуникације је у позитивном законодавству Републике Србије регулисан Закоником о кривичном поступку и то члановима од 166 до 170 као прва посебна доказна радња од прописаних шест. Грешка у процесној теорији се уочава у повезивању примене Закона о електронским комуникацијама¹⁸, односно његових чланова 128 и 129 са тајним надзором комуникације, који осим члана 4 тачке 23 где даје терминолошко појашњење израза комуникације, нема никакву примену на ову посебну доказну радњу, већ се односи на листинге телефонских разговора. Слична грешка настаје и на позивање одлуке Уставног суда бр. У31245/10 од 13. 6. 2013. године чије су одредбе уведене у Законик о кривичном поступку 2011. године у члану 286 став 3 који се односи на овлашћења полиције, а које су регулисали прецизнију израду листинга, а не тајни надзор комуникације.

У циљу бољег разумевања посебне доказне радње тајног надзора комуникације и њеног прецизнијег процесног појашњења, неопходно је најпре разјаснити разлику употребе листинга телефонских разговора и претходно наведене посебне доказне радње, разјаснити примену чланова 128 и 129 Закона о електронским комуникацијама и члана 286 став 3 Законика о кривичном поступку, који у практичној примени на ову доказну радњу имају дискретан, занемарљив и посредан

кривичним делима која наредбом о примени надзора нису одређена, али су обухваћена чланом 162 ЗКП, ради се о случајном налазу (као што и сама реч каже да се случајно приликом примене доказне радње до тих налаза дошло) који се као доказно средство може користити у кривичном поступку.

18 *Службени гласник РС*, бр. 44/10, 60/13 – одлука УС и 62/14.

утицај и односе се на листинге телефонских разговора. Након овог кратког разјашњења у наредном тексту рада биће анализиран тајни надзор комуникације у процесном праву наше државе, односно према актуелним решењима примене сада већ не тако новог, али позитивног Законика о кривичном поступку из 2011. године са пратећим модификацијама (Новелама) које су након тога уследиле.

Листинг телефонских разговора и тајни надзор комуникације

Истина је да постоји подударност и међусобна повезаност између листинга и тајног надзора комуникације у смислу истоветности приказивања комуникација између корисника бројева телефона, датума и времена обављања комуникације, трајања комуникације итд, с тим што листинг телефонских разговора даје само одређене, претходно наведене податке о комуникацијама, које је наша судска пракса прихватила да се могу употребити као доказ на главном претресу¹⁹, док тајни надзор комуникације поред податке о обављеном разговору приказује и садржину разговора и самим тим има јачу доказну вредност јер је процесним правом регулисана као доказна радња, док је листинг телефонских комуникација свој доказни кредибилитет пронашао у судској пракси.

Примена листинга у криминалистичке и процесне сврхе је оправдана и неопходна, како због успешног разјашњавања кривичног дела и ефикаснијем проналаску и хватању учioniоца кривичних дела, тако и због успешнијег вођења кривичног поступка, односно коришћењу свог доказног дејства на главном претресу. Листингом телефонских разговора се мање задире у осетљиву сферу, а то је приватност, јер се не приказује садржај разговора, те је његова већа практична примена у предистражном поступку у односу на мере тајног надзора комуникације, у потпуности оправдана.

Закон о електронским комуникацијама²⁰ у члану 4 тачка 23 дефинише израз *комуникација* под којим се подразумева размена или преношење информација између одређеног броја особа путем јавно

19 С. Бејатовић и др., *Приручник за примену Законика о кривичном поступку*, Београд, 2013, стр. 98.

20 *Службени гласник РС*, бр. 44/10, 60/13 – одлука УС И 62/14.

доступних електронских комуникационих услуга, изузев информација које се преносе у склопу услуга јавног емитовања програма преко електронских комуникационих мрежа и које се не могу повезати са одређеним претплатником или корисником, односно примаоцем. Имајући у виду да се предметна доказна радња односи на надзор комуникације, примена термилошког објашњења израза „комуникација“ је оправдана.

Истим Законом²¹ се члановима 128 и 129 прописује обавеза задржавања података и врсте задржаних података која се непосредно односи на листинге телефонских комуникација, а у везу са тајним надзором комуникације се може довести као његов технички аспект. Под задржаним подацима се у смислу наведених чланова сматра: праћење и утврђивање извора комуникације, утврђивање одредишта комуникације, утврђивање почетка, трајања и завршетка комуникације, утврђивање врсте комуникације, идентификацију терминалне опреме корисника и утврђивање локације мобилне терминалне опреме корисника. Обавеза задржавања наведених података обухвата и податке о успостављеним позивима који нису одговорени, али не обухвата податке о комуникацијама чије успостављање није успело (члан 129, став 2 ЗЕК). Задржавање података који откривају садржај комуникације је забрањено (члан 129, став 3 ЗЕК).

Доношењем Законика о кривичном поступку 2011. године у инкриминацију процесног законодавства је уведен члан 286 који се односи на овлашћења полиције, али у контексту о коме говоримо је значајан став 3 наведеног члана који је новинама најпре садржао одредбе о прибављању евиденције остварене телефонске комуникације, коришћењих базних станица или извршења лоцирања места са којег се обавља комуникација од стране полиције у циљу испуњења дужности из става 1 наведеног члана али по налогу јавног тужиоца. Две године након тога став Уставног суда Републике Србије који је изражен у одлуци бр. УЗ 1245/10 од 13. 6. 2013. године односио се на Закон о електронским комуникацијама (који је доживе измене и допуне 2014. године) предвиђајући да се задржани електронски подаци из члана 129 став 1 ЗЕК могу учинити доступним овлашћеним службеним лицима само уз претходно прибављену одлуку суда са тачно одређеним временом коришћења. Прецизнија законска регулатива уследила је исте 2014.

²¹ Одредбе чланова који регулишу тајност електронских комуникација, законито пресрећање и задржавање података су прописане чланови од 126 до 130а ЗЕК.

године новелирањем ЗКП, те су се тако последње измене и допуне наведеног Законика односиле и на члан 286, став 3, у смислу да о већ прописаним мерама овим чланом и ставом не одлучује јавни тужилац, већ судија за претходни поступак, а по налогу јавног тужиоца.²²

Важно је напоменути и то да се последњом изменом ЗКП која се односила на члан 286, став 3, као и измене и допуне које су уследиле у ЗЕК, прецизирале израду листинга телефонских разговора смањивши могућност његове злоупотребе, те је наша законска регулатива достигла виши ниво усклађености најпре са Уставом нашем земље а потом и са Европским судом за људска права. Појашњавајући претходна одређења која јесу и те како у вези са тајним надзором комуникације, због саме суштине и обима рада је непотребно шире говорити о примени и законској регулативи листинга телефонских разговора, већ пажњу усмерити на легислативно одређење тајног надзора комуникације и нека спорна питања.

Услови за одређивање тајног надзора комуникације

Услови за одређивање тајног надзора комуникације прописани су чланом 166 ЗКП којим је одређено да уколико су испуњени услови из члана 161 став 1 и 2 предметног Законика, суд може на образложени предлог јавног тужиоца да одреди надзор и снимање комуникације која се обавља путем телефона и других техничких средстава или надзор електронске или друге адресе осумњиченог и заплону писама и других пошиљки.

Уколико се комуникације обављају путем телефона и других техничких средстава, законодавац није прецизно регулисао шта се сматра под изразом „друга техничка средства“,²³ те се с тим у вези у практичном смислу отвара могућност злоупотребе.

Тајни надзор комуникације се може одредити уколико су испуњени материјални и формални услови. Материјални услов се односи на оне садржане у члану 161, ст. 1 и 2, у смислу потребног степена сумње и немогућност прикупљања доказа класичним доказним радњама²⁴.

22 Више о томе: А. Бошковић, *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, Београд, 2015.

23 Ни Закон о електронским комуникацијама у свом члану о терминолошком објашњењу појмова не наводи шта се сматра под изразом „техничка средства“.

24 Г. Илић, М. Мајић, С. Бељански и А. Трешњев, *op. cit.*, стр 393.

Формални услов се састоји у одлуци суда, чије се доношење иницира предлогом јавног тужиоца.

Анализирајући члан 166 ЗКП који се односи на услове за одређивање тајног надзора комуникације може се констатовати да тајни надзор комуникације има три аспекта: 1) надзор и снимање комуникације која се обавља путем телефона и других техничких средстава; 2) надзор електронске или друге адресе осумњиченог и 3) заплена писама и других пошиљки.

Наредба о тајном надзору комуникације (увођење и продужење)

Наредбу о тајном надзору комуникације доноси судија за претходни поступак и то на предлог јавног тужиоца. У супротном, судија за претходни поступак решењем може да одбије предлог јавног тужиоца, против кога постоји право жалбе на основу члана 465 став 1 ЗКП²⁵ о којој одлучује ванпретресно веће у складу члана 467, став 3 ЗКП²⁶.²⁷ У предистражном поступку, судија за претходни поступак, некадашњи истражни судија, је задржао своју улогу у издавању наредбе за предузимање одређених посебних доказних радњи²⁸.

Предметна наредба садржи следеће елементе: расположиве податке о лице према коме се тајни надзор комуникације одређује, законски назив кривичног дела, означање познатог телефонског броја или адресе осумњиченог²⁹, односно телефонског броја или адресе за коју постоје основи сумње да је осумњичени користи, разлоге на којима се

25 Члан 465 став 1 ЗКП прописује да се против решења органа поступка донесеним у првом степену, странке, бранилац или лица чија су права повређена могу изјавити жалбу увек када у овом закону није изричито одређено да жалба није дозвољена.

26 Члан 467 став 3 ЗКП одређује да о жалби против решења судије за претходни поступак одлучује веће истог суда ако овим законом није другачије одређено.

27 Закон о Безбедносно-информативној агенцији (*Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – одлука УС и 66/14). У члану 15а прописује случај да уколико суд усвоји предлог за одређивање посебне мере, доноси наредбу, као и то да уколико не усвоји тај предлог суд доноси решење, те да против овог решења директор Агенције може изјавити жалбу Апелационом суду у Београду.

28 М. Шкулић, Основне новине у кривичном процесном праву Србије: нови Законик о кривичном поступку из 2011. године, *op. cit.*, стр. 76.

29 Број телефона који осумњичени користи или број ИМЕИ апарата уколико осумњичени мења бројеве телефона.

заснива сумња, начин спровођења³⁰, обим и трајање посебне доказне радње (члан 167, став 2 ЗКП).

Судија за претходни поступак доношењем наредбе о дозвољеном спровођењу тајног надзора комуникације се поред чланова Законика о кривичном поступку којим се регулишу посебне доказне радње и тајни надзор комуникације позива и на члан 42 Устава Републике Србије³¹. Наиме, наведени члан Устава РС се односи на заштиту података о личности и наводи да је зајемчена заштита података о личности, као и то да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом, те да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичном поступка и заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. Исто тако у овом члану Устава РС се прописује и то да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.

Тајни надзор комуникације може трајати три месеца³², а због неопходности даљег прикупљања доказа се може продужити највише за још три месеца³³, што значи да укупно, односно максимално, ова посебна доказна радња може трајати шест месеци. Ако се тајни надзор комуникације примењује на кривична дела сврстана у надлежност јавних тужилаштва посебних надлежности, може се изузетно продужити још највише два пута у трајању од по три месеца, што значи да може укупно, односно максимално трајати дванаест месеци. Спровођење тајног надзора комуникације се прекида чим престану разлози за његову примену³⁴ (члан 167, став 3 ЗКП).

30 Одређивање органа који ће извршити наредбу.

31 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

32 Почетак трајања тајног надзора комуникације се рачуна од датума доношења наредбе судије за претходни поступак, а три месеца се одређују од претходно наведеног датума укључујући и последњи дан трећег месеца до 00.00 часова, водећи рачуна да је законодавац прецизно одредио да тајни надзор комуникације може трајати три месеца, а не до три месеца, уколико се не прекине у случају да су престали разлози за његову примену.

33 Продужење тајног надзора комуникације се не везује за датум доношења наредбе о продужењу надзора, него се као почетак продужења надзора рачуна први дан након истека трећег месеца од увођења, односно почетка надзора, а крај продужетка, односно мере тајног надзора комуникације представља последњи дан трећег месеца од дана продужења до 00.00 часова, односно последњи дан шестог месеца од дана почетка спровођења надзора, уколико се ова мера не прекине раније у случају да су престали разлози за њену примену.

34 Законодавац не прецизира који се разлози сматрају за прекид тајног надзора комуникације, већ наводи њихов престанак за примену надзора.

Потребно је напоменути и то да три месеца трајања тајног надзора комуникације се односи на период од три месеца од датума издавања основне наредбе за спровођење тајног надзора комуникације, а да се продужење надзора односи на још три континуирана месеца. Процедурално искуство је показало да фактички почетак тајног надзора комуникације уследи касније од датума издавања наредбе због техничких, односно формалних разлога. Након каснијег отпочињања примене тајног надзора, формално траје три месеца од датума издавања наредбе, што је практично нешто краћи период од три месеца.

Законик не садржи изричите одредбе да се продужавање надзора одређује наредбом судије за претходни поступак, на образложени предлог јавног тужиоца, већ то произилази из одредаба о одређивању ове посебне доказне радње. Наиме, судија за претходни поступак након доношења основне наредбе (увођења) доноси нову наредбу о продужењу тајног надзора комуникације под новим бројем и датумом, на предлог јавног тужиоца, наводећи разлоге за продужење трајања надзора, с тим што се у овом случају трајање продуженог надзора не односи на три месеца од датума издавања наредбе о продужењу, већ на наредна три месеца од истека претходне основне наредбе, те се тако добија континуирани период у трајању од шест месеци ове посебне доказне радње.

Уколико је предлог за продужење тајног надзора комуникације судији за претходни поступак поднет након истека три месеца од издавања основне наредбе, ова посебна доказна радња се не може спроводити у периоду од истека основне наредбе до издавања наредбе о продужењу, те у овом случају не постоји континуирани период у трајању шест месеци, већ постоји прекид између прва три месеца трајања надзора и продужења. Исто је тако важно нагласити да уколико због техничких и формалних разлога продужење не уследи одмах у континуираном периоду након истека првих три месеца спровођења основне наредбе, продужење ће трајати мање од три месеца имајући у виду да се надзор завршава након целокупног континуираног трајања шест месеци (3+3 месеца) иако је уследио прекид између основне наредбе и продужења. Законик о кривичном поступку није прописао да ли се поново против истог лица може донети наредба о примени тајног надзора комуникације, које су се према том лицу већ примењивале и истекле због прописаног времена трајања или је неопходно да прође одређени временски интервал.

Спровођење тајног надзора комуникације

Наредбу о примени надзора извршава полиција, Безбедносно-информативна агенција или Војнобезбедносна агенција. Орган који спроводи надзор сачињава дневне извештаје који се заједно са прикупљеним снимцима комуникације, писмима и другим пошиљкама које су упућене осумњиченом или које он шаље достављају судији за претходни поступак и јавном тужиоцу на њихов захтев (члан 168, став 1 ЗКП).

Законодавац није прописао никакво посебно формално правило у смислу одређења органа коме би се поверило спровођење конкретног тајног надзора комуникације од алтернативно набројаних органа који извршавају надзор, већ је то ствар слободне оцене судије за претходни поступак. С тим у вези по логици ствари би на пример у случају да се ради о основима сумње да је учињено кривично дело из области класичног организованог криминалитета спровођење надзора поверило полицији, док би БИА спроводила наредбу у вези кривичних дела против државе, тероризма и сл., а ВБА би била ангажована када су у питању кривична дела против војске Србије.³⁵

Поштанска, телеграфска и друга предузећа, друштва и лица регистрована за преношење информација дужна су да државном органу који извршава наредбу о тајном надзору комуникације, омогући спровођење надзора и снимања комуникације и да, уз потврду пријема, предају писма и друге пошиљке (члан 168, став 2 ЗКП).

Проширење тајног надзора комуникације

Ако у току спровођења тајног надзора комуникације дође до сазнања да осумњичени користи други телефонски број или адресу, државни орган који спроводи посебну доказну радњу, ће проширити³⁶ тајни надзор комуникације³⁷ и на тај телефонски број или адресу и о томе ће одмах обавестити јавног тужиоца (члан 169, став 1 ЗКП).

35 М. Шкулић, Основне новине у кривичном процесном праву Србије: нови Законик о кривичном поступку из 2011. године, *op. cit.*, стр. 54.

36 Проширење је накнадно увођење, јер се уводе нови бројеви телефона, али се односе на лице према коме се већ примењује мера тајног надзора комуникације.

37 Неформално правило је да се проширење тајног надзора комуникације изврши пре продужења ове посебне доказне радње, да би продужењем надзора истовремено били обухваће-

По пријему обавештена о проширењу тајног надзора комуникације, јавни тужилац ће одмах поднети предлог да се накнадно одобри проширење ове посебне доказне радње. О таквом предлогу одлучују судија за претходни поступак у року од 48 часова од пријема предлога и о томе саставља белешку у записнику (члан 169, став 2 ЗКП).

Ако усвоји предлог јавног тужиоца, судија за претходни поступак ће накнадно одобрити проширење тајног надзора комуникације³⁸, а ако одбије предлог да се тајни надзор прошири, материјал који је прикупљен у складу проширењем тајног надзора се уништава (члан 169, став 3 ЗКП).

Достављање извештаја и материјала о реализованом тајном надзору комуникације

По завршетку тајног надзора комуникације, орган који је спроводио ту посебну доказну радњу доставља судији за претходни поступак снимке комуникације, писма и друге пошљице, као и посебан извештај који садржи следеће елементе: време почетка и завршетка надзора, податке о службеном лицу које је надзор спровело³⁹, опис техничких средстава која су примењена, број и расположиве податке о лицима обухваћеним надзором и оцену о сврсисходности и резултатима примене надзора (члан 170, став 1 ЗКП).

Судија за претходни поступак ће приликом отварања писама и других пошљики пазити да се не повреди печати и да се омоти и адресе сачувају, а о отварању ће се сачинити записник. Сав материјал добијен спровођењем тајног надзора комуникације доставиће се јавном тужиоцу, који одређује да се снимци добијени употребом техничких

ни, поред постојећег и бројеви телефона који су проширени, а које осумњичени, на кога се наредба суда односи, користи.

38 Проширење тајног надзора комуникације траје онолико колико траје тајни надзор комуникације, што значи да због временског ограничења, а накнадног сазнања да осумњичени, на кога се тајни надзор комуникације примењује, користи бројеве телефона који су проширењем обухваћени, примена надзора на проширене бројеве телефона се извршава краће од целокупног трајања тајног надзора комуникације.

39 Законодавац прописује да се у посебном извештају наведу подаци о службеном лицу које је надзор спровело што представља замерку законском тексту, јер открити идентитет службеног лица који је спроводио ову посебну доказну радњу је небезбедно за личност наведеног службеног лица, а са друге стране непотребно за процесну форму.

средстава у целини или делимично препишу и опишу⁴⁰ (члан 170, ст. 2 и 3 ЗКП).

На снимке сачињене супротно одредбама чланова од 166 до 169 овог законика (тајни надзор комуникације) које не могу послужити као доказ, те се као такве издвајају у сваком стадијуму кривичног поступка у коме се констатује да су такви докази неподобни за даљи кривични поступак.⁴¹

Тајни надзор комуникације и снимање осумњиченог – осврт на ранија процесна решења

Тајни надзор комуникације је према одредбама ЗКП из 2001. године са свим својим новелама (тада називан надзор и снимање телефонских и других разговора) био прописан заједно са оптичким снимањем као једна радња и то првобитно у члановима 232 и 233 наведеног законика. Данас, према позитивном ЗКП, то су одвојене посебне доказне радње, регулисане посебним члановима Законика, с тим што се на обе примењују опште одредбе посебних доказних радњи које су регулисане Закоником.

Сличности тадашњег решења и данашњем се огледају у истој процесној форми примене ове радње, имајући у виду да је и тада наредбу за примену ове мере доносио истражни судија, на писмени и образложени предлог државног тужиоца, као и данас само са измењеним називима процесних субјеката (судија за претходни поступак и јавни тужилац), као и у истој дужини трајања мере. Разлике у односу на данашња решења се огледају у тадашњем мањем каталогу примене кривичних дела и поверавању спровођења ове радње само МУП-у и БИА (од 2005. године).

Најопширнијим изменама и допуна ЗКП које су наступиле 2009. године су такође надзор комуникације и снимање осумњиченог заједно прописани само у одредбама нових чланова 504е, 504ж и 504з. Услови за примену те мере су били регулисани без већег одступања у односу на ранију примену. За разлику од претходног решења, нове-

40 Преписани и описани разговори који су добијени спровођењем тајног надзора комуникације се називају „транскрипти“.

41 М. Шкулић, Основне новине у кривичном процесном праву Србије: нови Законик о кривичном поступку из 2011. године, *op. cit.*, стр. 55 и 56.

лирањем ЗКП 2009. године је значајно проширен каталог таксативно наведених дела према којима се ова мера могла примењивати, као и могућност избора органа који ће спровести ову радњу, те је поред МУП-а и БИА спровођење припало и ВБА. Разлика се огледа и у времену трајања ове мере (као и разлика са данашњим решењем) те је тако према тадашњем решењу она могла да траје најдуже шест месеци, а због важних разлога је могао бити продужен још два пута од по трајању од три месеца (укупно годину дана).

Закључна разматрања

Новим Закоником о кривичном поступку су остала неразјашњена многа питања и он је упркос циљу да се убрза истрага, остварио супротан ефекат и остао пун противуставности и аномалија, који су неопходни да се будућем новелирањем измене и допуне. Ипак, примењујући посебне доказне радње и тајни надзор комуникације, Република Србија је постала равноправна са другим земљама и светским системом у борби против најпре организованог криминалитета и других тешких кривичних дела борећи се најсавременијим инструментима моћи, имајући при том у виду да је смисао посебних доказних радњи ефикасније откривање и кривично гоњење извршилаца наведених кривичних дела.

Применом тајног надзора комуникације добијају се значајне информација о потенцијалним извршиоцима кривичних дела у смислу њихових навика, начину живота, склоностима, врлина, манама, слабостима, идејама и многим другим подацима, који у првом плану омогућавају ефикасније спречавање, а потом и сузбијање извршења кривичних дела. Тајни надзор комуникације пружа онолико информација колико лица према којима се надзор спроводи износе путем комуникација и колико органи који извршавају надзор те информације интензивно и са великом пажњом анализирају и повезују.

Законодавац је поред многобројних унапређења посебних доказних радњи и тајног надзора комуникације, ипак запоставио, непрецизно и непотпуно регулисао поједине одредбе које су важне за правилну примену тајног надзора комуникације. Као прво, малолетно лице се нигде у законском тексту о тајном надзору комуникације не наводи да ли може бити предмет примене мере тајног надзора комуникације,

имајући у виду законске карактеристике које малолетници са собом носе. Законодавац је остао недоречен и у статусном одређењу лица према коме се тајни надзор комуникације може применити, имајући у виду чињеницу да се поред законских решења о малолетницима, у категорију одабраних лица требају сврстати и лица која уживају посебан имунитет и заштиту.

Законодавац у свој законски текст нигде експлицитно не наводи случајеве уколико се комуникације лица према коме се надзор примењује обављају на страним језицима, имајући у виду чињеницу да се спровођење тајног надзора комуникације поверава само одређеним службеним лицима.

Велика замерка законодавца се огледа и у томе што у свом законском тексту запоставља суштину терминолошког назива *тајни надзор комуникације*, те у члану 170 ставу 1 ЗКП прописује изношење података о службеном лицу које је надзор спровео, што са једне стране јесте оправдано како би се знало коме је надзор поверен на спровођење, али са друге стране треба водити рачуна о безбедној заштити службеног лица који надзор спроводи. Исти је случај и са откривањем података о судији за претходни поступак које доноси наредбу о дозвољавању приступа и спровођењу тајног надзора комуникације, као и података о јавном тужиоцу на чији предлог судија за претходни поступак доноси наредбу.

Непрецизност законског текста се појављују и у случајевима одређења почетка и продужетка тајног надзора комуникације, имајући у виду одредбу да законодавац наводи да тајни надзор комуникације може трајати три месеца и да може бити продужен још три месеца (осим изузетка да се за кривична дела организованог криминала и ратне злочине може продужити још два пута у трајању од по три месеца), не наводећи нигде који се датум сматра почетком спровођења тајног надзора комуникације. Неусклађеност се огледа између законског текста и техничке, односно практичне примене, имајући у виду чињеницу да се почетком трајања надзора рачуна датум доношења наредбе, чије извршење услед даљих формалних и техничких правила наступа касније, те се с тим у вези спровођење првих три месеца тајног надзора комуникације смањује и фактички траје мање од три месеца. Исти случај је и са продужењем тајног надзора комуникације, које због претходно наведених разлога наступа касније, а законски рок завршетка се рачуна тачно трећи месец од продужетка,

односно шести месец од датума доношења наредбе о тајном надзору комуникације.

Непотпуна регулисаност тајног надзора комуникације се огледа и у неусаглашености и неусклађености рада органа који спроводи тајни надзор комуникације (полиција, БИА и ВБА) јер лице према коме ће се тајни надзор комуникације спроводити биће поверено оном органу који је експедитивнији, односно који се иницијативом први обратио јавном тужилаштву са образложењем и навођењем разлога примене тајног надзора комуникације, осим ако судија за претходни поступак сам не повери спровођење тајног надзора комуникације надлежном органу.

Уколико се занемаре претходно наведени недостаци, уз сугестију да се будућим новелирањем у некој мери модификују механизми о тајном надзору комуникације и усвоје нека од компаративних (упоредних) решења, ЗКП из 2011. године, је у односу на претходни Законик, прецизније регулисао и унапредио процесну важност посебних доказних радњи и тајни надзор комуникације, давајући им већи доказни кредибилитет, као и важност у смислу одређења у посебну главу Законика, термилолошким и суштинским издвајањем *посебности* доказивања, прецизнијим решењима и проширењу свог круга примене.

Против савремених и тежих видова криминала, а посебно против организованог, посебне доказне радње и тајни надзор комуникације и те како остварује свој доказни кредибилитет, али упркос свим претходно наведеним предностима одредби позитивног ЗКП које су унапредице процену важност ове посебне доказне радње, као и њеном прецизном легислативном решењу, тајни надзор комуникације и даље представља изазов кривично-процесном законодавству, судској пракси и правној теорији.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бошковић, А., *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, Београд, 2015.
2. Бејатовић, С. и др., *Приручник за примену Законика о кривичном поступку*, Београд, 2013.
3. Бејатовић, С., *Кривично процесно право*, Београд, 2014.

4. Бугарски, Т., *Доказне радње у кривичном поступку*, Нови Сад, 2014.
5. Васиљевич, Т., Грубач, М., Коментар Законика о кривичном поступку, Београд, 2011.
6. Законик о кривичном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 14/85, 74/87, 57/89 и 3/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92 и 24/94.
7. Законик о кривичном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01, 68/02, *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 72/09.
8. Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 55/14.
9. Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/10, 60/13 – одлука УС И 62/14.
10. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – одлука УС и 66/14.
11. Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – одлука УС 121/12, 101/13, 111/14 – одлука УС, 117/14, 106/15.
12. Илић Г, Мајић, М., Бељански, С., Трешњев, А., *Коментар Законика о кривичном поступку: према Законику из 2011. године са изменама и допунама од 22. маја 2013. године*, Београд, 2013.
13. Илић, Г., Матић-Бошковић, М., *Посебне мере тајног прикупљања података у кривичном поступку: поглед из правосуђа*, Београд, 2015.
14. Ковачевић, М., Тајни надзор комуникације – усклађеност са праксом Европског суда за људска права, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2014, Београд, 2014.
15. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/12, 104/13 и 108/14.
16. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.
17. Маринковић, Д., *Сузбијање организованог криминала – специјалне истражне методе*, Нови Сад, 2010.
18. Шкулић, М., *Аудио-надзор телефонских и других разговора у кривичном поступку, Безбедност*, 1/1997, Београд, 1997.
19. Шкулић, М., *Кривично процесно право*, Београд, 2010.

20. Шкулић, М., Погрешна концепција Нацрта Законика о кривичном поступку Србије, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1–2/10, Београд, 2010.
21. Шкулић, М., *Коментар Законика о кривичном поступку*, Београд, 2011.
22. Шкулић, М., Илић Г., *Нови Законик о кривичном поступку Србије – један корак напред, два корака назад*, Београд, 2011.
23. Шкулић, М., *Основне новине у кривичном процесном праву Србије: нови Законик о кривичном поступку из 2011. године*, Београд, 2013.
24. Шкулић, М., *Кривично процесно право*, Београд, 2014.
25. Шкулић, М., *Организовани криминалитет: појам, појавни облици, кривична дела и кривични поступак*, Београд, 2015.

SECRET SURVEILLANCE OF COMMUNICATIONS – LEGISLATION OF REGULATION AND SOME CONTENTIOUS ISSUES

Gordana Nikolic

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Miras Tomovic, MA

Abstract: In the fight against organized crime, classic, usual evidentiary bases are not enough, because of material, process and phenomenological characteristics of this type of crime, but also because of its complexity and hidden forms of action, In this regard, the legal normatization of special evidentiary actions was carried out (previously called special investigative methods – techniques), as more appropriate and effective measures, whose implementation and process solutions is not limited to the forms of organized crime, but extends to other serious crimes. The Criminal Procedure Code of 2011, as amended (Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 72/11, 101/11, 121/12, 32/ 13,45/13 and 55/14) provides six special evidentiary actions: the secret surveillance of communications, covert monitoring and recording, simulated transactions, computing search of data, controlled delivery and undercover agent. The authors in paper analyze one of the mentioned six special evidentiary actions – secret surveillance of communications. First, they review the definition of

terminology of the previously mentioned special investigative actions and general legislative characteristics of special evidentiary actions, and then analyze measures of secret surveillance of communications under the new Code of Criminal Procedure of 2011, as well as novelties that occurred with the adoption of this Code. Secret surveillance of communication as a modern method of combating of serious crime is extremely important special evidentiary action, bearing in mind its repressive and preventive role in detecting, clarifying and proving criminal acts, but also the legislator explicitly define the circle of offenses to which the special evidentiary actions can be applied, keeping in mind the fact that they penetrate into the zone of protected and guaranteed freedoms and rights of citizens.

Keywords: secret surveillance of communications, special evidentiary actions, the Code of Criminal Procedure.

МЕЂУНАРОДНА ПОЛИЦИЈСКА САРАДЊА ДРЖАВА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ У СУЗБИЈАЊУ ИЛЕГАЛНЕ ТРГОВИНЕ ДРОГАМА

Мр Јасмина Субић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

subicj@ptt.rs

Сажетак: У поступку приступања Европској унији Република Србија треба да испуни све обавезе из поглавља 24, како би била потпуно спремна за чланство у ЕУ. Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност, обухвата 11 области: спољне границе и шенгенски систем, миграције, азил, визе, полицијску сарадњу, борбу против организованог криминала, трговине људима, тероризма и дрога, као и судску сарадњу у грађанским и кривичним стварима и царинску сарадњу.

Предмет овог рада је анализа полицијске сарадње Србије и држава у региону ЈИЕ у борби против недозвољене трговине дрогама. Сарадња полицијских структура је неопходна, јер без ње нема успешне борбе против организованог криминала као глобалног проблема. Безбедност грађана зависи од начина рада правосуђа и полиције, а с обзиром да су криминалне организације све боље организоване, да се све више повезују и проширују територију свог деловања, међународна полицијска сарадња је неминовност.

Циљ рада је да укаже шта је наша земља предузела ради успостављања полицијске сарадње са другим државама у борби против илегалне трговине дрогама, шта су предузеле земље у региону и какве се мере и радње предузимају ради сузбијања илегалне трговине дрогама и повећања безбедности грађана Републике Србије, као и целог региона.

Кључне речи: међународна полицијска сарадња, организовани криминал, трговина дрогом, интеграције, ЕУ.

Увод

За разлику од типичних међународних организација, које представљају форуме за преговарање, чији су органи састављени од представ-

ника држава чланица и где се доносе одлуке необавезујућег карактера, Европску унију карактерише наднационалност, која је разликује и одваја од типичних међународних организација и даје јој карактеристике *sui generis* творевине (јединствене творевине). Европска унија је међународна организација, са елементом наднационалности, који омогућава процес интеграције. Појам интеграције подразумева вид удруживања држава који укључује пренос значајних овлашћења на организацију. Елемент интеграције ни у ком случају не угрожава суверенитет држава.¹

На „старом континенту“ идеја водила је Пројекат под називом „Европа без граница“ у чијем су средишту универзалне вредности: демократија, парламентаризам, владавина права, тржишна економија и друго. Као фундаментални циљеви Пројекта наводе се слободан проток људи, идеја, роба и капитала и с тим у вези су и започети процеси интеграција. У том контексту потребно је да државе кандидати за пријем у ЕУ задовоље одређене критеријуме, достигну утврђене стандарде и након тога следи системска провера по устаљеној процедури.²

Криминал постаје све организованији, све више јача сарадња између организованих криминалних група, велике међународне групе организованог криминала проширују операције на цео свет, па се чак и национално ограничене групе организованог криминала у великој мери укључују у међународни криминал, бар на регионалном нивоу.³

Сарађујући на регионалном нивоу, државе Југоисточне Европе (Србија, Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Молдавија, Црна Гора и Румунија) потписале су 5. маја 2006. године, у Бечу, Конвенцију о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи. 2008. године придружила им се и Бугарска. Конвенција прописује законска правила која су обавезујућа за све уговорне стране. Њени главни циљеви су сарадња у циљу остваривања заједничких интереса безбедности и ефикасна борба против прекограничних претњи по јавни ред и безбедност и међународног криминала. Фокус је на унапређењу сарадње

1 <http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=13>.

2 Ж. Никач, М. Благојевић, Б. Симић, *Место и улога Бироа за међународну сарадњу и европске интеграције МУПРС у међународној полицијској сарадњи*, Сузбијање криминала у оквиру међународне полицијске сарадње, Зборник радова са научно-стручног скупа са међународним учешћем, Тара 2011, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација Ханс Зајдел, 2011, стр. 225.

3 Б. Бановић, *Специјалне истражне радње и њихов допринос откривању и доказивању кривичних дела и извршилаца*, Ново казнено законодавство – дилеме и проблеми у теорији и пракси, XVIII семинар права, Будва 7–9. јун 2006, прир. Д. Радовановић, стр. 379.

и размени информација. Србија је 2007. године донела закон о потврђивању наведене конвенције.⁴

У наставку рада биће речи о организованом криминалу и недозвољеној трговини дрогама као једном од његових облика, о мерама које су предузеле земље у региону ради успостављања међународне полицијске сарадње и о мерама и активностима које је Република Србија предузела ради успостављања међународне полицијске сарадње у борби против организованог криминала и недозвољене трговине дрогама.

Трговина дрогом као вид организованог криминала

Организовани криминал је глобални проблем који је присутан у целом свету. Да би се сузбио, потребна је сарадња полиције, тужилаштва и других институција, као и сарадња свих држава у региону. С обзиром да су криминалци умрежени и повезани, да би се ефикасно супротставили организованом криминалу, сарадња полиције и тужилаштва у региону мора бити ефикасна и константно унапређивана. Најзаступљенији облик организованог криминалног деловања у Републици Србији јесте недозвољена трговина дрогама.

Трговина дрогом постала је изузетно уносна и профитабилна гра на на којој се врло брзо могу зарадити велика финансијска средства. Као окоснице илегалне производње и трговине дрогама, стварају се нарко-мафије, којима је врло тешко и готово немогуће стати на крај.⁵

До првобитне сарадње држава на сузбијању злоупотребе опојних дрога дошло је 1909. године, када је одржан састанак Међународне опијумске комисије у Шангају на коме су усвојене резолуције да се трговина мора ограничити само у медицинске сврхе.⁶ На том састанку били су присутни представници 13 држава, који нису имали овлашћења за потписивање међународног споразума. Али и поред тога, Шангајски састанак означава потпуно ново схватање и истовремено почетак међународне акције по питању опијума. Од оног времена када су последице злоупотребе дроге уочене, државе су постале

4 Закон о потврђивању Конвенције о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи, објављен у *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007.

5 L. Milivojević, *Suzbijanje trgovine opojnim drogama, Policija i sigurnost*, Zagreb, godina 18 (2009), br. 1, str. 54.

6 3. Стојановић, О. Перић, *Кривично право – посебни део*, Правна књига, Београд, 2006, стр. 221.

свесне да само заједничким напорима могу да се супротставе овом злу.⁷ Према степену друштвене опасности, кривична дела злоупотребе дрога спадају у најопасније деликте против здравља људи, што је законом запрећеним казнама за све облике ових инкриминација и потврђено.⁸

Покушавајући да спречи незаконит промет опојних дрога и психотропних супстанци и тражњу за њима, наша земља је недозвољену трговину дрогом регулисала кривичним законодавством, ратификовањем конвенција и протокола, као и формирањем одређених служби које се баве сузбијањем организованог криминала и сузбијањем недозвољене трговине опојним дрогама и психотропним супстанцама као обликом организованог криминала.⁹ У нашем Кривичном законнику, кривична дела у вези са дрогом сврстана су у групу кривичних дела против здравља људи и то су: неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246), неовлашћено држање опојних дрога (члан 246а) и омогућавање уживања опојних дрога (члана 247).¹⁰

У Републици Србији постоји више органа који се боре против организованог криминала и недозвољене трговине дрогама. На основу актуелног Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, као и других одговарајућих прописа, носиоци борбе против организованог криминала су радна тела Владе Србије: Безбедносно-информативна агенција (БИА), Војнобезбеднос-

7 О. Перић, *Међународноправни аспект сузбијања злоупотреба опојних дрога*, Зборник радова, Досије, Београд, 2007, стр. 186.

8 З. Ђорђевић, *Основне карактеристике кривичних дела злоупотребе дрога у нашем законодавству*, Ново казнено законодавство-дилеме и проблеми у теорији и пракси, XVIII семинар права, Будва 7–9. јун 2006, стр. 278.

9 Република Србија је донела више законских и подзаконских аката, ратификовала више конвенција и закључила више споразума ради борбе против организованог криминала и недозвољене трговине дрогама, нпр.: Закон о психоактивним контролисаним супстанцама, *Службени гласник РС*, бр. 99/2010; Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – др. закон, 101/2011 – др. закон и 32/2013; Закон о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/2001; Закон о ратификацији протокола о изменама и допунама Јединствене конвенције о опојним дрогама за 1961. годину, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 3/78; Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 14/90, итд.

10 Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

на агенција (ВБА), Министарство финансија (Управа за спречавање прања новца, Пореска управа, Управа царина) и други одговарајући државни органи и институције. Неспорно је да се у тој борби посебно издвајају органи унутрашњих послова (Служба за борбу против организованог криминала — СБПОК и др.) и специјализовани тужилачки, судски и пенални ентитети.¹¹

Производња и кријумчарење психоактивних контролисаних супстанци у Србији представља најдоминантнији и најпрофитабилнији облик организованог криминала. Србија је транзитна земља, док је у мањој мери земља одредишта и земља у којој се производе марихуана и синтетичке дроге, најчешће за потребе локалног тржишта, а мањим делом и за друга тржишта. За кријумчарење хероина преко југоисточне Европе највише се користи балканска рута, која се грана на северну, централну и јужну. Подручја према којима гравитирају дистрибуција и продаја психоактивних супстанци по дубини територије Србије јесу Београд, Нови Сад и Ниш. Према статистици Министарства унутрашњих послова Републике Србије, у току 2010. године, заплењен је 1.702.821 грам психоактивних супстанци, у току 2011. године, 1.407.762 грама, у току 2012. године 2.389.647 грама, у току 2013. године 3.423.741 грам и у току 2014. године 3.621.548 грама. У периоду од 2010. до 2014. године, на граничном прелазу (у даљем тексту ГП) према Мађарској заплењено је 562.986 грама психоактивних супстанци, на ГП према Румунији 18.030 грама, на ГП према Бугарској 148.985 грама, на ГП према Македонији 800.716 грама, на ГП према Црној Гори 71.978 грама, на ГП према Босни и Херцеговини 16.641 грам, на ГП према Хрватској 1.484.428 грама и на Аеродрому у Београду 1.420 грама. У току 2010. године, по дубини територије заплењено је 89,2 % психоактивних супстанци, док на граничним прелазима 10,8 %, у току 2011. године по дубини територије заплењено је 94,2 % психоактивних супстанци, док на граничним прелазима 5,8 %, у току 2012. године по дубини територије заплењено је 93,5 % психоактивних супстанци, док на граничним прелазима 6,5 %, у току 2013. године по дубини територије заплењено је 58,8 % психоактивних супстанци, док на граничним прелазима 41,2 % и у току 2014. године по дубини

11 М. Милошевић, *Организација полиције, тужилаштва и судства у контексту борбе против организованог криминала у неким Европским и суседним земљама*, Друштвени аспекти организованог криминала, Институт за међународну политику и привреду, 2011, стр. 274.

територије заплешено је 64,7 % психоактивних супстанци, док на граничним прелазима 35,3 %.¹²

Министарство унутрашњих послова из године у годину, реализује све више заплена наркотика и то углавном по дубини територије. Да би се повећала заплена на граничним прелазима, неопходна је сарадња са граничним органима суседних држава, царинским службама и другим органима. Да би се стало на пут криминалним организацијама, полиција и друге службе морају бити корак испред њих, а то могу само јачањем међусобне сарадње свих служби и свих држава у региону.

Међународна полицијска сарадња у земљама региона

Као што је рекао Сенека, од човека човеку сваки дан прети опасност (*Ab homine homini cotidianum periculum*)¹³ Те опасности су разне, и често су усмерене на живот, тело и имовину људи, те је стога неопходно да полиција и правосудни органи предузимају мере и радње из своје надлежности, како би људима пружили заштиту. Основне функције полиције и јесу управо заштита и унапређење безбедности грађана и имовине. Ниједна полиција у региону не може ништа да уради сама, без сарадње са полицијама других земаља. Уосталом, ако криминалци не познају границе, зашто би полиција познавала границе?

Поред међународноправних аката универзалног карактера, донетих у оквиру и под окриљем УН или њених органа, проблемом сарадње између појединих држава у сузбијању и спречавању различитих облика и видова криминалитета, а посебно недозвољене производње, трговине и кријумчарења опојним дрогама, баве се и регионалне организације.¹⁴ Земље у региону потписале су више конвенција

12 Радна група Министарства унутрашњих послова Републике Србије за израду националне и регионалне Процене претње од тешког и организованог криминала: Процена претње од тешког и организованог криминала, Израђено у оквиру пројекта „Јачање капацитета за стратешку анализу и стратешке процене у Управама криминалистичке полиције Министарства унутрашњих послова Србије, Црне Горе и БЈР Македоније“, 1, бр. 118/15-12, Београд, 2015, стр. 3–4, http://www.mup.rs/wps/wcm/connect/fb61b551-a863-42b3-a208-53892082f851/SOKTA_procena_pretnji.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I9TMCJq, доступно 17. 4. 2016.

13 J. Car, *The deaths of Seneca*, Oxford University press, 2009, стр. 166.

14 Д. Јовашевић, *Међународно правни основи за кривична дела недозвољене производње и трговине опојним дрогама*, Примена међународно кривичног права у националним законодавствима, Међународни научни скуп, Тара, 18–22. 5. 2005. године, Удружење за међународно кривично право, Intermex, стр. 293.

и билатералних и мултилатералних споразума ради борбе против организованог криминала, недозвољене трговине дрогама, полицијске сарадње...¹⁵ Најважније облике и видове сарадње у региону чине следећи механизми и организације: Асоцијација шефова полиције ЈИЕ (SEPICA) и пројекти под њеним окриљем, Мрежа полицијских службеника (WPON), Полицијски форум (PF), Регионална иницијатива за миграције, азил и избеглице (MARRI), Регионална антикорупцијска иницијатива (RAI), Центар за сарадњу служби за спровођење закона ЈИЕ (SELEC, бивши SECI) и др.¹⁶

SEPICA (*Southeastern Europe Police Chiefs Association*) јесте међународна организација која нема оперативни карактер, већ се на њеним састанцима доносе одлуке од значаја за облике полицијске сарадње у региону ЈИЕ и она из својих фондова донира посредством Интерпола техничко опремање националних централних бироа и оперативних јединица криминалистичких служби балканских држава. Основана је на скупу шефова полицијских организација држава региона који је одржан у Пули, у Хрватској, у јануару 2002. године, а статут је усвојен у октобру 2002. у Букурешту, у Румунији, када су изабрани Извршни одбор и руководство. Своју прву званичну годишњу Генералну скупштину одржала је у Београду јуна 2003. године, када је Србија изабрана за земљу седишта. Нови статут је потписан у октобру 2007. године и након тога је седиште Асоцијације премештено у Софију, у Бугарској. Њени циљеви су да се побољша сарадња полиције између чланова, развија професионализам и олакшају реформе у полицијским службама.¹⁷

Центар за сарадњу служби за спровођење закона ЈИЕ (SELEC, бивши SECI) јесте међународна организација чије су чланице све земље региона, а као посматрачи се појављују: Сједињене Америчке Државе, Велика Британија, Италија, Немачка, Шпанија и међународне организације Интерпол, Европол и Светска царинска организација. Дана 20. 4. 2016. године уручене су награде SELEC-а тројници припадника МУП-а Републике Србије, шефовима тимова полиције, који су водили истраге фалсификовања новчаница, кријумчарења наркотика и илегалних миграција, као и захвалнице начелнику Службе за борбу

15 www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rld=142873&rType=2; www.mup.hr/.../Međunarodni%20bilateralni%20ugovori.pdf, доступно 28. 4. 2016.

16 Ж. Никач: *Међународна полицијска сарадња*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 200

17 <http://www.sepca-see.eu/about-sepca/history>, доступно 26. 4. 2016.

против организованог криминала и начелнику Управе за међународну полицијску сарадњу. SELEC је препознао активности и посвећеност МУП-а Републике Србије у борби против организованог криминала. Од 18 кандидованих операција, издвојили су три – спречавање фалсификовања новца, спречавање илегалне трговине људима и борбу против кријумчарења наркотика. Та награда је још једна потврда доприноса МУП-а Србије у борби против организованог криминала, а тиме и безбедности и стабилности региона.¹⁸

Интерпол представља најстарију међународну организацију криминалистичке полиције, која вуче порекло још од Међународног криминалистичког удружења основаног 1889. године, на чијем је X Конгресу, одржаном 1905. године, по први пут на изричит начин изражена потреба за сузбијањем криминалитета на међународном плану. Сматра се да су темеље модерног Интерпола установили правни експерти и полицијски функционери из 14 држава окупљени на позив Принца Алберта I од Монака на првом међународном конгресу криминалистичке полиције у Монаку, од 14. до 18. априла 1914. године. Избијањем Првог светског рата дошло је до заустављања тих иницијатива да би холандска државна полиција 1919. године, покренула иницијативу за оснивање Међународне полицијске централе при Лиги народа. На међународном полицијском конгресу одржаном од 3. до 8. септембра 1923. године у Бечу, уз учешће делегата из 19 држава, основана је Међународна криминалистичка полицијска комисија (*International Criminal Police Commission – ICPC*), са седиштем у Бечу.¹⁹

Ова организација је живела до 1938. године и имала 34 државе чланице. Окупација Аустрије угасила је рад Интерпола, а комплетну документацију запленили су Немци. По завршетку Другог светског рата, 1946. године, Луваж, генерални инспектор Белгијске полиције, организовао је поново међународну конференцију у Бриселу, на којој је установљена Међународна комисија криминалистичке полиције. Том приликом основан је Генерални секретаријат Интерпола са седиштем у Паризу. Неколико година касније, ова организација добила је назив Међународна организација криминалистичке полиције – Интерпол. Свака земља чланица има свој Национални централни биро у коме раде њени држављани. Ти бирои су тачке за комуникацију са

¹⁸ <http://www.mup.rs/wps/portal/sr/aktuelno/aktivnosti>, доступно 20. 4. 2016.

¹⁹ С. Уљанов, З. Ивановић, Међународне полицијске организације, *Страни правни живот*, 2/2010, стр. 66.

Генералним секретаријатом Интерпола, регионалним бироима и другим земљама чланицама у циљу пружања помоћи у међународним истрагама и откривању и хапшењу криминалаца. Подручје рада Интерпола обухвата недозвољену трговину дрогом, фалсификовање и протурање новца и чекова, фалсификовање уметничких слика и других уметничких предмета, крађе, преваре, провале, убиства, трговину људима.²⁰

Европол (*European Police Office*) јесте криминалистичка обавештајна агенција Европске уније. Почела је са радом 1. јула 1999. Оснивање Европола договорено је 1992. године Уговором из Мاستрихта, који је ступио на снагу у новембру 1993. Агенција је почела с ограниченим операцијама 3. јануара 1994. године, као Европолово одељење за дрогу (EDU). Године 1998. Конвенцију о Европолу су ратификовале све земље чланице, а ступила је на снагу у октобру. У 2007. години, Европол је покривао свих 27 земаља чланица Европске уније, укључујући и Бугарску и Румунију, које су биле чланице Европола пре него што су примљене у Европску унију у јануару 2007. године. Циљ Европола је да повећа ефикасност и сарадњу између полицијских органа земаља. Он је сервис за подршку полицијским службама земаља чланица Европске уније. Европол не чине само полицијски службеници, већ и службеници других служби безбедности: царине, имиграционе службе, погранична и финансијска полиција итд.²¹ Данас је Европол, након Интерпола, најбројнија међународна полицијска организација која окупља 27 држава чланица ЕУ. Има више склопљених споразума, међународних и билатералних уговора о оперативној и стратешкој сарадњи.²²

Ради супротстављања организованом криминалитету, савремени полицијски и правосудни системи покушавају да проникну у суштину ове појаве те да, колико је то могуће, предвиде њену динамику на одређеном простору и времену.²³

20 Ж. Алексић, М. Шкулић, *Криминалистика*, Досије, Београд, 1997, стр. 43.

21 <http://www.europol.europa.eu>, доступно 17. 4. 2016.

22 М. Рошић, *EUROPOL i međunarodna policijska suradnja kriminalističke policije Republike Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, vol. 15, br. 1/2008, str. 209.

23 М. Шкулић, *Организовани криминалитет*, Досије, Београд, 2003, стр. 27.

Међународна полицијска сарадња Републике Србије и земаља у региону

Један од спољнополитичких приоритета Републике Србије јесте постављање регионалне сарадње. Република Србија је чланица више иницијатива и организација регионалног карактера: Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Европи (SECI); Процес сарадње у Југоисточној Европи (PSuJIE); Удружење шефова полиција Југоисточне Европе – SEPCA; Центар за спровођење закона у ЈИЕ (SELEC); Регионални савет за сарадњу (RSS).

Законом о полицији из 2016. године прописано је да Министарство унутрашњих послова остварује међународну сарадњу на нивоу министара и представника министарстава, са надлежним иностраним органима и организацијама, као и да полиција на оперативном нивоу сарађује са иностраним и међународним полицијским службама на основу међународних уговора о полицијској сарадњи и на основу чланства у међународним полицијским организацијама. Међународна полицијска сарадња обухвата полицијске послове које врше надлежне организационе јединице Министарства на територији стране државе, сарадњу са страним полицијским службама, размену полицијских службеника за везу, односно делатност иностраних и међународних полицијских служби на територији Републике Србије. У оквиру те сарадње Министарство може да, у складу са важећим прописима и потврђеним међународним уговорима, размењује податке и обавештења, предузима мере против тероризма, организованог криминала, илегалних миграција и других облика међународног криминала и нарушавања безбедности границе, да успоставља заједничка радна тела, упућује на обуку и образовање припаднике Министарства у иностранство, спроводи обуку у земљи за потребе полиције стране државе или међународне организације, у сарадњи са полицијама других држава, односно међународним организацијама. Такође, МУП може упутити свог представника изван територије Републике Србије ради ангажовања у дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије, међународној организацији или у иностранству ради извршавању полицијских послова.²⁴

Одлуком Владе, 2010. године, у оквиру Министарства унутрашњих послова, Дирекције полиције, оформљена је Управа за међународну

²⁴ Закон о полицији, објављен у *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

полицијску сарадњу (УМОПС). Разлог формирања је потреба да се, у складу са европским интеграцијама, формира заједничко тело за унапређење међународне сарадње у области сузбијања криминала. Као тело које има капацитете да преузме ту улогу препознат је Национални централни биро Београд који је прерастао у Управу за међународну полицијску сарадњу. Најважнија функција управе је размена информација, између међународних надлежних институција и домаћих установа, расписивање потерница и организовање изручења тражених лица. Неки од примарних задатака Управе су и креирање и ажурирање база података о починиоцима кривичних дела и праћење трендова извршења кривичних дела, као и прибављање правне сагласности како би се оперативна сарадња успешно одвијала. Управа за међународну оперативну полицијску сарадњу има четири одељења: Одељење за послове Интерпола, Одељење за послове Европола, Одељење за управљање информацијама и Одељење за координацију осталих облика међународне сарадње. Такође, у оквиру Министарства унутрашњих послова оформљен је и Сектор за међународну сарадњу, европске послове и планирање, који обавља послове везане за координацију међународне сарадње Министарства. У оквиру сектора постоји пет одсека: Одсек за сарадњу са ЕУ, Одсек за хармонизацију прописа са правом ЕУ, Одсек за међународну сарадњу, Одсек за стратешко управљање и развој и Одсек за управљање пројектима.²⁵

Република Србија је закључила више споразума о полицијској сарадњи (споразум са Финском, Чешком, Македонијом, Словенијом, Црном Гором, Босном и Херцеговином, Бугарском, Хрватском, Швајцарском, Француском, Израелом, Немачком).²⁶

Заједничком акцијом тужилаштва и полицијских органа Републике Србије и других држава реализовано је више заједничких акција на сузбијању илегалне трговине дрогама: 2011. године у заједничкој акцији МУП-а и БИА, а у координацији са Тужилаштвом за организовани криминал и више европских полицијских служби и посредством SECI центра у Букурешту, разбијен је ланац кријумчарења кокаина из Јужне Америке у Европу, при чему је у Србији пријављено 13 лица која су учествовала у куповини 169 kg кокаина у Боливији и његовом транспорту до Солуна где је и заплењен; 2012. године, откривена је група од 11 чланова која је организовала набавку хероина у Турској

25 <http://www.mup.rs/wps/portal/sr/sektori>, доступно 20. 4. 2016.

26 <http://www.parlament.gov.rs.>, доступно 20. 4. 2016.

и кријумчарење у Холандију, преко Србије и Словеније, а паралелно с тим, ова група је кријумчарила кокаин из Доминиканске Републике у земље Западне Европе; 2013. године од већих акција издваја се хапшење седам лица која су се бавила продајом амфетамина, кокаина, марихуане и хашиша на подручју Новог Сада, Шапца и на територији Немачке и Холандије, а акција је изведена у сарадњи са МУП-ом Републике Хрватске.²⁷

Република Србија је схватила значај међународне полицијске сарадње у сузбијању криминала и предузима све мере и активности да би учврстила ту сарадњу и тако у што већој мери заштитила грађане Републике Србије и повећала њихову безбедност, као и безбедност целог региона.

Закључак

С обзиром да је трговина дрогом вид организованог криминала који је све више распрострањен у свету и да представља озбиљну опасност за здравље људи, као и да негативно утиче на нормално функционисање друштва и његову безбедност, а посебно узевши у обзир чињеницу да дрогу у све већој мери узимају деца, али и да се деца користе за дистрибуцију дроге, као и да је продаја дроге заступљена на разним местима, између осталог и по школама, наша земља, као и све друге земље, настоји да развије националне капацитете и потенцијале за ефикасну борбу против организованог криминала и трговине дрогом као вида организованог криминала.

Схватајући неминовност заједничке сарадње са другим државама у борби против илегалне трговине дрогама и уопште против свих видова организованог криминала, државе у региону приступиле су потписивању разних споразума о полицијској сарадњи.

Терет борбе против илегалне трговине дрогама лежи на свим полицијским службама у региону, као и на другим службама, правосудним органима, царинским службама, безбедносно-информативним агенцијама, приватном и јавном сектору, научним институцијама, медијима, и само њиховом сарадњом може се стати на пут недозвољеној трговини дрогом.

²⁷ http://arhiva.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/izvestaji.h, доступно 24. 4. 2016.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексић, Ж., Шкулић, М., *Криминалистика*, Досије, Београд, 1997.
2. Бановић, Б., *Специјалне истражне радње и њихов допринос откривању и доказивању кривичних дела и извршилаца*, Ново казнено законодавство-дилеме и проблеми у теорији и пракси, XVIII семинар права, Будва 7–9. јун 2006.
3. Car, J.: *The deaths of Seneca*, Oxford University press, 2009.
4. Ђорђевић, З.: *Основне карактеристике кривичних дела злоупотребе дрога у нашем законодавству*, Ново казнено законодавство-дилеме и проблеми у теорији и пракси, XVIII семинар права, Будва 7-9. јун 2006.
5. http://arhiva.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/izvestaji.h, доступно 24. 4. 2016.
6. <http://www.europol.europa.eu>, доступно 17. 4. 2016.
7. <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rld=142873&rType=2>, доступно 28. 4. 2016.
8. <http://www.mup.hr/.../Međunarodni%20bilateralni%20ugovori.pdf>, доступно 28. 4. 2016.
9. <http://www.mup.rs/wps/portal/sr/aktuelno/aktivnosti>, доступно 20. 4. 2016.
10. <http://www.mup.rs/wps/portal/sr/sektori>, доступно 20. 4. 2016.
11. <http://www.parlament.gov.rs>, доступно 20. 4. 2016.
12. <http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=13>, доступно 21. 4. 2016.
13. <http://www.sepca-see.eu/about-sepca/history>, доступно 26. 4. 2016.
14. Јовашевић, Д., *Међународно правни основи за кривична дела недозвољене производње и трговине опојним дрогама*, Примена међународно кривичног права у националним законодавствима, Међународни научни скуп, Тара, 18–22. 5. 2005. године, Удружење за међународно кривично право, Intermex.
15. *Креирање политике и преговори за приступање Европској унији*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2013.
16. Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

17. Milivojević, L., *Suzbijanje trgovine opojnim drogama*, *Polic. sigur.*, Zagreb, god. 18 (2009), br. 1.
18. Милошевић, М., *Организација полиције, тужилаштва и судства у контексту борбе против организованог криминала у неким Европским и суседним земљама*, Друштвени аспекти организованог криминала, Институт за међународну политику и привреду, 2011.
19. Никач, Ж., *Међународна полицијска сарадња*, Едиција Монографије, књига 24, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 200
20. Никач, Ж., Благојевић, М., Симић, Б.: *Место и улога Бироа за међународну сарадњу и европске интеграције МУПРС у међународној полицијској сарадњи*, Сузбијање криминала у оквиру међународне полицијске сарадње, Зборник радова са научно-стручног скупа са међународним учешћем Тара 2011, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација Ханс Зајдел, 2011.
21. Перић, О., *Међународноправни аспект сузбијања злоупотреба опојних дрога*, Зборник радова, Досије, Београд, 2007.
22. Rošić, M., *EUROPOL i međunarodna policijska suradnja kriminalističke policije Republike Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, vol. 15, br. 1/2008.
23. Радна група Министарства унутрашњих послова Републике Србије за израду националне и регионалне Процене претње од тешког и организованог криминала: *Процена претње од тешког и организованог криминала*, Израђено у оквиру пројекта „Јачање капацитета за стратешку анализу и стратешке процене у Управама криминалистичке полиције Министарстава унутрашњих послова Србије, Црне Горе и БЈР Македоније“, 01 број 118/15-12, Београд, 2015 http://www.mup.rs/wps/wcm/connect/fb61b551-a863-42b3-a208-53892082f851/SOKTA_procena_pretnji.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I9TMCJq, доступно 17. 4. 2016.
24. Стојановић, З., Перић, О., *Кривично право – посебни део*, Правна књига, Београд, 2006.
25. Шкулић, М., *Организовани криминалитет*, Досије, Београд, 2003.
26. Уљанов, С., Ивановић, З., *Међународне полицијске организације*, *Страни правни живот*, 2/2010.
27. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

28. Закон о потврђивању Конвенције о полицијској сарадњи у Југо-источној Европи, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007.

SOUTH EAST EUROPEAN COUNTRIES POLICE COOPERATION IN COMBATING DRUG TRAFFICKING

Jasmina Subic, MSc

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Abstract: In the process of accession to the European Union, the Republic of Serbia needs to fulfil all obligations under Chapter 24 in order to be fully prepared for membership in the EU. Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, includes 11 areas: external borders of the Schengen system, migration, asylum, visas, police cooperation, the fight against organized crime, human trafficking, terrorism and drugs and judicial cooperation in civil and criminal matters, and customs cooperation.

The subject of this paper is to analyze police cooperation between Serbia and the countries in Southeast Europe in the fight against illicit drug trafficking. Cooperation between police structures is necessary, because without it there is no successful fight against organized crime as a global problem. Citizens' safety depends on the way of justice and police, and given that criminal organizations are better organized to increasingly connect and extend the territory of their operation, international police cooperation is inevitable.

The aim is to show what our country has undertaken in order to establish police cooperation with other countries in the fight against drug trafficking, what measures were taken by the countries in the region, and what measures and actions were taken to combat drug trafficking and to increase the security of citizens of the Republic of Serbia, and the entire region.

Keywords: international police cooperation, organized crime, drug trafficking, integration of the EU.

АНАЛИЗА БЕЗБЕДНОСНИХ ПОЈАВА И ДОГАЂАЈА – КОМПСТАТ МОДЕЛ

Венезија Илијази¹

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Вера Танасијевић²

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Сажетак: Компстат (*CompStat*, скраћено од *Computer Comparison Statistics*) представља систем за управљање учинком који се користи за предикцију криминала и постизање других циљева у полицијском раду. Он подстиче размену информација, повећава одговорност и поузданост и утиче на побољшање ефикасности у раду. Обухвата четири општеприхваћене главне компоненте: благовременост и тачност информација или обавештајних података, брзо распоређивање ресурса, ефикасне тактике и строгу контролу. Оријентисан је ка процесу ефикасног и сврсисходног управљања полицијским ресурсима и врши синтезу аналитичких података о криминалу и појавама везаним за криминал, стратешког приступа проблемима и јасног успостављања одговорности за резултате у раду. Компстат и одговорност коју он доноси са собом могу да помогну доносиоцима одлука да покрену организационе промене. Имплементација тог модела у Министарству унутрашњих послова започета је упоредо са организационим и инфраструктурним променама, при чему се тежи праћењу савремених трендова у ефикасном полицијском раду. У области која се бави статистичко-аналитичким пословима јавне безбедности, који укључују послове информисања, статистичког истраживања и праћења безбедносних појава и догађаја и њихових узрочно-последичних веза и укупног стања јавне безбедности, компстат проналази своју примену при изradi и усавршавању методологије статистичког и аналитичко-истраживачког рада, као и географског профилисања безбедносних појава и догађаја. На тај начин се, у сарадњи са другим организационим јединицама, предлажу мере за ефикасније усмеравање и унапређење организације рада и методологије праћења, при-

¹ venezija.ilijazi@mup.gov.rs

² vera.tanasijevic@mup.gov.rs

купљања, статистичке анализе и истраживања безбедносних изазова, ризика и претњи.

Кључне речи: информационе технологије, предикција криминала, анализа безбедносних појава, стратешко управљање учинком, управљање ресурсима.

Уводне напомене

Компстат³ је „систем за управљање учинком“ осмишљен за прикупљање података и повратних информација о криминалу и факторима квалитета живота који су повезани са криминалом.⁴ Намењен је првенствено смањењу стопе криминала и постизању других циљева у полицијском раду, иако се, захваљујући својој прилагодљивости, компатибилности и применљивости, данас користи као иновативни модел за управљање пословним процесима у било којој организацији или у било ком окружењу. У полицијском раду, компстат представља динамичан приступ редукцији и превенцији криминала, побољшању квалитета живота у заједници у управљању људима и ресурсима. Тај процес се може сажети у једној једноставној реченици: „редовно прикупљање, анализирање и мапирање података о криминалу и других параметара који су од суштинског значаја за полицијски рад, као и придавање одговорности руководиоцима у полицији за учинак који се мери на основу тих параметара“.⁵ Компстат је алат за управљање учинком заснован на циљу ка континуираном побољшању, што је одраз парадигме модерног полицијског рада: одговорност на свим нивоима у полицијској организацији.

Уведен у Њујоршку полицију 1994. године као програм за редукцију криминала, од стране једног од челника полиције, Вилијама „Била“ Братона, и његових запослених, компстат је временом еволуирао и порастао – од основног и прилично рудиментарног процеса

3 Реч представља акронимну скраћеницу на енглеском језику за *Computer Comparison Statistics* (компјутерска упоредна статистика) или за *Computerized Statistics* (компјутеризована статистика) – Упореди: Habib Ozdemir, *CompStat: Strategic Police Management for Effective Crime Deterrence in New York City*, International Police Executive Symposium, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No 30, March 2011, стр. 7.

4 D. Weisburd, S. D. Mastrofski, R. Greenspan, and J. Willis, *The Growth of CompStat in American Policing*, Police Foundation, Washington, D.C., 2004.

5 Philadelphia Police Department, *The CompStat Process*, May 6, 2003, доступно на: www.ppdonline.org/hq_CompStat.php.

који укључује прикупљање и анализу података о кривичним делима, чиме се обезбеђује подела одговорности и размена информација међу припадницима полиције, у сложенији и ефикаснији механизам за управљање људима и ресурсима. Од средине деведесетих година прошлог века процењен је као једна од најзначајнијих иновација у америчкој полицији и од тада је широко прихваћен као модел управљања полицијским радом фокусиран на редукцију и превенцију кривичних дела. Неколико година након што се појавио, усвојен је у бројним великим градовима у Сједињеним Америчким Државама под разним називима који представљају акрониме речи које су сматране битним за обележје примењеног модела (*PerformanceStat*, *StateStat*, *CitiStat* итд.)⁶. Релативно скоро је описан као „револуционаран“ у управљању полицијским радом и праксом⁷ док је према мишљењу других аутора реч о „можда најважнијој организационој и (или) административној иновацији у полицијском раду у другој половини 20. века“.⁸

Основни принципи компстата

Компстат је добро успостављен систем који даје проверене резултате у смањењу стопе криминала и побољшању укупног оперативног система полицијских служби у неколико великих градова у Сједињеним Америчким Државама. Полиције великих америчких градова као што су Њујорк, Бостон, Лос Анђелес, Мајами, Балтимор или Њу Орлеанс искусиле су значајно смањење у броју кривичних дела са елементом насиља као резултат имплементације компстат модела за контролу криминала. Иако су многе од ових полицијских организација прилагодили процес потребама и карактеристикама сопствене организације и унутрашњег уређења и специфичним проблемима своје заједнице, кључни елементи компстата остали су исти.⁹ Он обухвата размену информација, успостављање дужности и одговорности, као

6 *CompStat: Its Origins, Evolution, and Future in Law Enforcement Agencies*, Bureau of Justice Assistance, Police Executive Research Forum, 2013, стр. 6–7, доступно на: <http://www.policeforum.org>.

7 P. P. McDonald, *Managing Police Operations: Implementing the New York Crime Control Model: CompStat*, Belmont, California: Wadsworth, 2002.

8 G. L. Kelling, W. H. Sousa, *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*, Manhattan Institute, Center for Civic Innovation, Civic Report no. 22, December 2001, доступно на: www.manhattan-institute.org.

9 *CompStat: Its Origins, Evolution, and Future in Law Enforcement Agencies*, стр. 6.

и побољшање ефикасности. То се испољава кроз четири општепризната основна принципа карактеристична за компстат.

Битна компонента компстат „филозофије“ је нагласак на томе да се руководиоци у полицији сматрају директно одговорним за борбу против криминала на подручју своје надлежности и да им се дају овлашћења да слободно употребљавају своје ресурсе за постизање постављених циљева.

Четири кључна компстат принципа представљају његова најкарактеристичнија обележја. То су: тачне и правовремене информације и оперативни подаци, ефикасна тактика, брзо распоређивање средстава и строга контрола и процена.

Тачне и правовремене информације и оперативни подаци

Прикупљање тачних и правовремених информација или оперативних података у компстат процесу је од суштинског значаја за ефикасно реаговање на проблеме или безбедносно интересантне ситуације. Оперативни подаци који се односе на кривична дела ослањају се првенствено на службене (званичне) изворе података, а потребно је да се обезбеди поступак у којем се основне информације могу лако и ефикасно размењивати на свим нивоима организације. Те информације морају бити тачне и доступне што је могуће више у реалном времену. Прикупљени подаци о кривичним делима и прекршајима се затим користе за мапирање криминала, за анализу трендова и образаца у настајању ових дела, као и за израду докумената попут извештаја или обимнијих анализа. Након тога, доносиоци одлука користе израђене материјале да идентификују проблеме у вези са криминалом које првенствено треба решавати. Тај принцип омогућава да се информација или оперативни податак користе за примену потребних ресурса у области у којој је идентификован проблем, пружајући руководиоцима холистички поглед на целу организацију.¹⁰

¹⁰ Ibid., стр. 5.

Ефикасна тактика

Ослањајући се на искуства из прошлости и на одговарајуће ресурсе, доносиоци одлука и руководиоци планирају тактику којом ће се адекватно одговорити на идентификоване проблеме. Она може укључивати распоређивање припадника полицијских снага, као и укључивање у рад припадника других органа или чланова заједнице. Једно од карактеристичних обележја компстата су редовни састанци, који се одржавају најчешће једном недељно и у којима учествују представници различитих организационих нивоа. На састанцима за контролу криминала повећава се размена информација између руководиоца организационих јединица и свих оних који учествују у оперативном полицијском раду, чиме се стварају услови за заједничко доношење одлука и развијање тактика за рад на терену, као и одговорност за резултате овакве врсте сарадње.

Компстат тактика подстиче проналажење решења ван унапред задатих оквира, чиме се сваки ресурс, како унутрашњи тако и спољашњи, може посматрати као довољно кредибилан да се размотри као могуће решење проблема. Она, такође, развија спремност за хитно поступање при одговору на проблеме.

Брзо распоређивање средстава

Традиционалне методе у полицијском раду одликују се реактивним приступом, одсуством у организационој флексибилности и централизованим доношењем одлука. За разлику од реактивног модела полицијског рада, у компстат моделу тежи се усмеравању ресурса ка спречавању кривичних дела (чиме се акценат ставља на превентивни рад) и ка уочавању образаца у појави тих дела или у начину рада њихових учинилаца. То полицији омогућава да пружи стратешки одговор и да проблеме пресретне још у настанку. Да би таква тактика имала успеха, један од услова је и да буде правовремено примењена.

Компстат подразумева идентификовање проблема у настајању коришћењем информација и расположивих ресурса у реалном времену да би се текућа ситуација решавала брзо, ефикасно и директно. Такав приступ се примењује на уоченим обрасцима у вези са појавом кривичних дела, трендовима и жариштима (хот-спотовима), у чему зна-

чајно може помоћи коришћење принципа предиктивне аналитике. Брзо и благовремено распоређивање ресурса повећава вероватноћу да ће се решавању проблема приступити пре него што он постане тежи и озбиљнији.

Строга контрола и процена

Једна од премиса у компстат процесу јесте потреба да се пре доношења било ког оперативног плана критички процене већ коришћене тактике и њихов утицај на постављене циљеве. Суштина компстата је управљање ради постизања што ефективнијег и ефикаснијег резултата. На основу главних показатеља резултата види се да ли је план био успешан (да ли је утицао на идентификован проблем) и у којој мери се то може приказати кроз квантитативне и/или квалитативне параметре. Сваки напор који полиција улаже – без обзира да ли је реч о обавештајним, оперативним, истражним или аналитичким радњама – оцењује се кроз резултате који су постигнути у остваривању жељеног исхода.

Састанци пружају могућност да се прати и процењује успех садашњих и прошлих стратегија у борби са идентификованим проблемима. Постизање успеха или његов изостанак даје увид у то како побољшати садашње и будуће планирање и распоређивање ресурса.

Модел познат као „теорија разбијеног прозора“¹¹ фокусира се на значај социолошког поремећаја у развоју и настанку више тешких кривичних дела.¹² Брзо распоређивање ресурса, што је једна од кључних компоненти компстата, истовремено даје брзе и несумњиве резултате.

11 Теорија разбијених прозора (на енглеском језику: *Broken Windows Theory*) – криминолошка теорија коју су у социологију 1982. године увели Џејмс К. Вилсон и Џорџ Л. Келинг, настоји да објасни настанак и ширење вандализма у социјалном окружењу. На основу ове теорије изведене су бројне студије, а укратко гласи овако: Негде у неком граду постоји зграда на којој је разбијен један или више прозора. Уколико прозоре нико не поправи и они остану разбијени, велика је вероватноћа да ће вандалаи разбити и преостале прозоре. После извесног времена, у ту зграду ће се и провалити, а уколико у њој нико не борави, временом ће се неко и бесправно уселити (в. нпр: *Encyclopædia Britannica – Broken windows theory*, Academic theory, <http://www.britannica.com/topic/broken-windows-theory>).

12 G. L. Kelling, J. Q. Wilson, *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*, Atlantic Monthly, March 1982, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>.

Примарни метод за мерење успешности стратегије за смањење криминала јесте коришћење статистике криминала. Промене у бројкама и континуирано праћење циљане области могу показати дугорочну ефикасност, или пак неефикасност, било које стратегије за редукцију и превенцију криминала.

Две компоненте које су интегрални део компстата истовремено су кључне карактеристике рада полиције у заједници: превентивни рад уместо репресивног и препознавање фактора који утичу на квалитет живота као генератора за криминалне активности.

Један од главних разлога за успех компстата огледа се у спајању елемената традиционалних полицијских метода и метода карактеристичних за рад полиције у заједници: „Он спаја реактивни и проактивни приступ полицијског рада првенствено се фокусирајући на проблем, реагујући на њега, и на крају користећи ресурсе у његовом решавању“.

Компстат наглашава одговорност означавајући припаднике полиције на различитим хијерархијским нивоима као одговорне за познавање детаља о криминалу у областима њихове надлежности и за осмишљавање плана за редукцију криминала. Он подстиче размену информација у оквиру полиције, као и између полиције и других организација или безбедносних агенција које могу помоћи у елиминисању услова који доприносе настанку кривичних дела. Кључни принцип компстата – прикупљање и анализирање података потребних за проналажење решења – толико је универзалан да га усвајају и друге организације, чији рад није близак полицијском.

Процес компстата

Један од најпрепознатљивијих елемената компстата су састанци који се одржавају периодично, у редовним интервалима, при чему руководиоци и извршиоци у полицијској служби дискутују и анализирају проблеме у вези са криминалом и стратегије које се користе за решавање тих проблема.

У средишту процеса је испитивање и преглед стања организације преко идентификованих и квантификованих статистичких показатеља. Процес почиње прикупљањем, анализирањем и мапирањем

података о криминалу од времена самог догађаја. У полицијском окружењу то подразумева анализирање времена, места и начина извршења кривичног дела, података о хапшењу, о осумњиченим и оштећеним лицима, свим околностима и условима извршења криминалне активности и тако даље, да би се препознали и уочили обрасци у кривичним делима, кластери, осумњичени и жаришта (хот-спотови). Користећи ове податке извештај се саставља и прослеђује руководиоцу организационе јединице. Након што су статистички подаци и трендови на које они указују прегледани и проучени, на руководиоцима је да осмисле ефикасне тактике за решавање проблема у датој области. Руководиоци охрабрују своје службенике да формулишу стратегије за решавање проблема које би могле водити до смањења стопе криминала. Такав приступ подстиче креативност у осмишљавању стратегија, расподела средстава и преспоређивању полицијских службеника, истовремено придајући одговорност и руководиоцима и запосленима за проактивно суочавање са проблемима криминала.¹³

Када се формулише план акције, руководиоци одговорни за доношење одлука морају да изврше благовремено распоређивање људи и ресурса, што је елемент компстата који често представља највећи изазов, јер тешкоће често представљају распоред активности које се преплићу, обим послова и ограниченост средстава. Коначно, руководиоци морају да утврде да ли су постављени циљеви остварени и, уколико нису, морају да мењају своје стратегије или да осмишљавају нове да би се проблем ефикасно решио.

Полицијске организације и други органи за спровођење закона могу видети неколико предности компстата. Тако, на пример, он може помоћи да се фокус активности и употребљени ресурси ефикасније и ефективније сконцентришу на превенцију криминала и откривање његових узрока. Заузврат, тај фокус може довести до бољег планирања средстава и распоређивања и коришћења ресурса у будућим активностима.

Од суштинског је значаја да стратегију, сврху и циљеве компстата јасно артикулишу и схвате не само доносиоци одлука и највиши ниво руководства, већ и сви запослени унутар организације. Како би се осигурало да запослени разумеју те информације, потребно је организовати добру комуникацију и ефикасну размену података на свим

13 J. Godown, *The CompStat Process: Four Principles for Managing Crime Reduction*, The Police Chief, February 2016, доступно на: <http://www.policechiefmagazine.org>.

нивоима унутар неке организационе целине. Када запослени схвате сврху и циљеве компстата, он може постати корисно средство за усмеравање организације ка заједничким циљевима, у чему сразмерно својим задужењима учествују сви припадници организације.

Истакнуто је већ да компстат системи представљају много више од састанака на којима се дискутује и размењују искуства, и да пре свега представљају веома динамичан систем управљања учинком. Два сас-танка никада нису истоветна, нити би требало да буду, чак и у истој организацији. С друге стране, неопходно је да састанци буду усклађе-ни са мисијом организације, њеним организационим стратегијама и културом.

Премда је компстат развијен да задовољи потребе Њујоршке по-лиције 1994. године, искуства других организација од тада показују да се он може прилагодити за било коју од агенција за спровођење закона. Према Билу Братону, који га је увео у Њујоршку полицију, „иманентне снаге компстата и система за управљање учинком леже у томе да се они могу модификовати тако да усмеравају и контролишу значајно различита окружења. На компстат могу утицати културне и организационе разлике, буџетска ограничења и начин рада бирокра-тије у агенцији.“¹⁴

Баш као што може бити модификован за потребе различитих аген-ција, компстат се може и даље развијати након што је имплементиран у неку организацију. Он, такође, представља флексибилну стратегију за решавање проблема, тако да може бити кључни инструмент за руководиоце који желе да спроведу организационе промене, или да усмере организацију према новоуспостављеној визији, мисији и вред-ностима. Он највишем степену руководства пружа механизам којим се одговорност за реакцију на појаву криминала и проблеме везане за квалитет живота предаје руководиоцима средњег нивоа и другим запосленима у области њихове надлежности. Да би се ојачао процес одговорности, неопходно је да руководствени тим неке организа-ционе јединице разуме своје дужности и да има јасан увид у стање криминала, као и да по завршетку састанка сви присутни имају јасно разумевање приоритета, онога што се од њих очекује и начина на који ће се сматрати одговорним за извршавање својих задатака.¹⁵

14 *CompStat: Its Origins, Evolution, and Future in Law Enforcement Agencies*, стр. 9.

15 *Ibid.*, стр. 8.

Контрола или праћење процеса, као примена четвртог принципа компстата, може имати разне облике – од формалних процедура, као што су израда писаних извештаја ради праћења појава у вези са стањем јавне безбедности, до кратких усмених извештаја и неформалних разговора. Тај корак помаже организацијама да идентификују успешне стратегије пажљивим испитивањем утицаја различитих приступа, спровођењем успешних стратегија у другим областима и побољшањем или напуштањем стратегија које су дале лоше резултате.

Будућност компстата

Ограничења у буџетима јавног сектора од полиције захтевају ефикаснији рад, а компстат може помоћи да се осигура редовно праћење употребе полицијских ресурса и њихово ефикасно искоришћавање. Агенцијама у области безбедности може помоћи да дефинишу своје приоритете и да покажу ефикасност у постизању циљева.

Неки аутори сматрају да будућност компстата лежи у његовој флексибилности: програм је лако прилагодити сваком граду и општини у служби њихових специфичних потреба.¹⁶ Агенције за спровођење закона које су тај процес проучавале у Њујоршкој полицији успешно су укључиле неке (не све) од његових компоненти у своје полицијске стратегије.¹⁷

Снага компстата лежи у факторима управљања и одговорности. Компјутерско мапирање и брзо распоређивање ресурса јесу неке од његових кључних компоненти, али се без јасне и сврсисходне стратегије са којом ће се редовно упознавати сви запослени, као и без ефикасног руковођења, не може очекивати да он остане битан део полицијског рада у будућности.

Компстат подразумева комбиновање савремених технолошких средстава са људским фактором, а то ће се вероватно наставити и у будућности са полицијским иновацијама и развојем технологије. Очекивано је да ће скоковити напредак у развоју информационих система и компјутерске технологије побољшати могућности полицијских организација да брзо и прецизно идентификују проблеме везане за

16 V. E. Henry, *Managing Crime And Quality Of Life Using CompStat: Specific Issues In Implementation And Practice*, доступно на: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No68/No68_12VE_Henry2.pdf.
17 *CompStat: Its Origins, Evolution, and Future in Law Enforcement Agencies*, стр. 10–15.

криминал и да организују и распореде своје ресурсе. Управљање огромном количином расположивих информација вероватно ће захтевати да агенције дају већи приоритет улагању у анализу криминала, укључујући имплементацију принципа предиктивне аналитике и ILP (*Intelligence Led Policing*). То подразумева ангажовање високостручних аналитичара криминала и њихову редовну обуку и стручно усавршавање помоћу ког ће остати у току са најновијим достигнућима и потпуно примењивати своје вештине за вршење софистициране анализе. Развијањем система корисничког панела за анализу криминала, који ће руководиоцима омогућити непосреднији приступ бројкама које се односе на криминал, аналитичари криминала могу се растеретити административних задатака који прате припрему писаних извештаја. Разне организације ће наставити да проналазе нове начине за примену четири принципа компстата, а вероватно ће и истраживати како се тај модел може користити за праћење других важних параметара (пored оних везаних за кривична дела), као што су употреба средстава принуде, ставови јавности о раду полиције, притужбе против полицијских службеника и ефикасност полиције у заједници. Са унапређењем система за доношење одлука и преношење одговорности у раду може се очекивати и да компстат у будућности постане више децентрализован.

Утицај друштвених медија нуди безбедносним агенцијама нове могућности да комуницирају са јавношћу путем друштвених мрежа као што су *Facebook*, *Twitter* или *LinkedIn*, мењајући начин на који се компстат спроводи, чиме се користи прилика да се јавност информише о раду полиције и да се заједници демонстрира њен рад. Употреба интернета у складу са правилима полицијске службе и организације прилика је да полиција размењује информације и мишљења са грађанством, а друштвени медији могу олакшати овај процес.

Увођење компстата у Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Министарство унутрашњих послова Републике Србије у скороје време пролази кроз многе организационе и инфраструктурне промене, настојећи да прати савремене трендове у ефикасном и ефективном полицијском раду. Увођење компстата у МУП је препознато као ствар

од важности за имплементацију ефикасне стратегије и организационих принципа ради побољшања размене информација и одговорности у целој организацији, у циљу редукције и превенције криминала и свеукупног побољшања кључних животних питања у друштву.

Заговорници увођења овог принципа у Министарство препознају да успех сваког компстат програма зависи од ефикасне анализе криминала и појава везаних за криминал. Анализа криминала пружа информације и сазнања неопходне за вођење састанака и помаже доносиоцима одлука да ефективније и ефикасније распореде ресурсе. Задатак аналитичара је да обезбеде увид у обрасце и трендове појава везаних за криминал, а не само да у извештајима наводе статистичке податке о криминалу и појавама везаним за њега. Стога је компстат оријентисан ка ефикасном и сврсисходном управљању полицијским ресурсима и пружа синтезу аналитичких података о криминалу, стратешког приступа проблемима и јасног успостављања одговорности за резултате у раду.

Заједничка компонента ефикасних полицијских стратегија јесте употреба систематске анализе криминала како би се олакшало вођење и издвајање приоритета у напорима за његову редукцију и превенцију, при чему је познато да се јавни сектор у већини земаља у свету (Министарство унутрашњих послова свакако није изузетак), бори са ограниченим ресурсима, проблемом њиховог ефективног и ефикасног распоређивања и бројним другим притисцима који стављају на пробу његове капацитете за обезбеђивање задовољавајућег степена јавне безбедности и примену стратегије за редукцију криминала.

Закључне напомене

Више аутора који су објавили студије о компстату уочавају сличности између тог модела и рада полиције у заједници. Оба приступа подразумевају флексибилност у раду и децентрализовано одлучивање. Међутим, компстат преноси одговорност за резултате постигнуте у остварењу циљева првенствено на руководиоце средњег нивоа, док полиција у заједници ставља већи нагласак на улогу полицијских службеника нижег ранга.¹⁸ Исто тако, у поређењу са полицијом у заједници, компстат се више фокусира на одговорност унутар

¹⁸ *Ibid.*, *op. cit.*, стр. 24.

организације и на интерно решавање проблема на основу управљања подацима. У раду полиције у заједници велики значај се придаје сарадњи са екстерним факторима и лицима, док се у компстату бира најефикаснији метод за решавање проблема чак и ако он не подразумева рад полиције у заједници.¹⁹

С обзиром на то да су методе компстата преносиве, компатибилне и примењиве у било којој организацији или окружењу, у Одељењу за статистичку аналитику и развој Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије он функционише као процес за статистичко-аналитичко праћење кривичних дела. Одвија се кроз организоване састанке (обично једном недељно) током којих се критички сагледавају показатељи учинка у организацији и траже могућности за његово побољшање. Формални извештаји се израђују на дневном, недељном, месечном, кварталном и годишњем нивоу, помоћу савремених компјутерских алата (GIS, SPSS, COGNOS) и достављају вишим руководиоцима и доносиоцима одлука у МУП-у.

У средишту процеса је преглед и испитивање стања организације на основу квантификације статистичких показатеља. У области која се бави статистичко-аналитичким пословима јавне безбедности, који укључују послове информисања, статистичког истраживања и праћења безбедносних појава и догађаја и њихових узрочно-последичних веза и укупног стања јавне безбедности, компстат проналази своју примену у изради и усавршавању методологије статистичког и аналитичко-истраживачког рада, као и географског профилисања безбедносних појава и догађаја. На тај начин се, у сарадњи са другим организационим јединицама, предлажу мере за ефикасније усмеравање и унапређење организације рада и методологије праћења, прикупљања, статистичке анализе и истраживања безбедносних изазова, ризика и претњи.

19 J. Godown, *The CompStat Process: Four Principles for Managing Crime Reduction*, The Police Chief, February 2016, доступно на: <http://www.policechiefmagazine.org>.

ЛИТЕРАТУРА

1. *CompStat: Its Origins, Evolution, and Future in Law Enforcement Agencies*, Bureau of Justice Assistance, Police Executive Research Forum, 2013.
2. *Encyclopedia Britannica – Broken windows theory*, Academic theory.
3. Godown, J., *The CompStat Process: Four Principles for Managing Crime Reduction*, *The Police Chief*, February 2016.
4. Henry, D., Vincent E., *Managing Crime And Quality Of Life Using CompStat: Specific Issues In Implementation And Practic*.
5. Kelling, G. L., Sousa, W. H. Jr, *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*, *Manhattan Institute*, Center for Civic Innovation, Civic Report no. 22, December 2001.
6. Kelling, G. L., Wilson J. Q., *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*, *Atlantic Monthly*, March 1982.
7. McDonald P. P., *Managing Police Operations: Implementing the New York Crime Control Model: CompStat*, Wadsworth, Belmont, California, 2002.
8. Ozdemir, H., *CompStat: Strategic Police Management for Effective Crime Deterrence in New York City*, *International Police Executive Symposium*, *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces*, Working Paper No 30, March 2011.
9. Philadelphia Police Department, *The CompStat Process*, May 6, 2003.
10. Weisburd, D., Mastrofski S. D., Greenspan R., Willis J. J., *The Growth of CompStat in American Policing*, Police Foundation, Washington, D.C., 2004.

ANALYSIS OF THE SECURITY PHENOMENA AND
EVENTS – COMPSTAT MODEL

Venezija Ilijazi

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Vera Tanasijevic

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Abstract: CompStat (short for “Computer Comparison Statistics”) represents a performance management system designed for the prediction of crime and achieving other objectives in the work of the police. CompStat emphasizes information-sharing, accountability and reliability, and helps improve work efficiency. CompStat includes four generally recognized components: timely and accurate information or intelligence, rapid deployment of resources, effective tactics, and relentless follow-up. The CompStat model is a goal-oriented strategic management process of effective and purposeful management of police resources, within a performance management framework that synthesizes analytical data on crime and conditions that contribute to crime, strategic problem solving, and a clear accountability structure. CompStat and the accountability structure it comprises can help decision makers to initiate organizational change. Implementation of CompStat model in the Ministry of Interior started simultaneously with organizational and infrastructural changes in the Ministry, seeking to keep pace with contemporary trends in effective policing. In the area of dealing with statistical and analytical work and approach to issues related to public security, which include tasks of information-gathering, statistical research and monitoring security phenomena and events and their causal relationships and the overall state of public security, the implementation of CompStat model finds its application in the design and development of statistical methodology and analytical and research work. Collected crime and disorder data is then used to produce crime maps, emerging crime trends and patterns, and other products of analysis. Subsequently, in cooperation with other organizational units, decision makers propose measures for more efficient routing and improving work organization and the monitoring methodology, data collection, statistical analysis and research of security challenges, risks and threats.

Keywords: information technology, prediction of crime, analysis of crime, strategic management, requirements.

ВАРИЈЕТЕТИ И АСИМЕТРИЧНОСТИ КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ¹

Доц. др Далибор Кекић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

dalibor.kekic@kra.edu.rs

Милош Миленковић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Сектор за ванредне ситуације

milos10jul@gmail.com

Сажетак: Комунална полиција је нова творевина у Републици Србији, која је настала на темељима пре свих Закона о локалној самоуправи (2007. године) и Закона о комуналној полицији из 2009. године. Не постоји јединствен начин организовања, већ је комунална полиција, у зависности од локалне самоуправе, организована на многобројне начине. Негде је самостална организација у оквиру градске (локалне) управе, а негде је саставни део комуналне или неке друге инспекције. Дакле, не постоји јединствена „формула“ за организовање и организациону структуру комуналне полиције, па стога ни за хијерархијску, али ни хоризонталну диференцијацију. Оно што је јединствено за све комуналне полиције јесте начин рада, као и придржавање истоветних прописа у раду, с једне стране, и снабдевеност овлашћењима у раду, с друге стране. Такође, веома је значајно поменути да су за све ове организационе системе заједнички обука и стручно оспособљавање за обављање послова из делокруга комуналне полиције.

Кључне речи: комунална полиција, средства принуде, организациона структура, асиметричности, варијетети.

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. године.

Увод

Комунална полиција образује се у градовима и граду Београду као унутрашња организациона јединица у саставу градске управе. Сврха, послови и основе унутрашњег уређења прописани су посебним законом – Законом о комуналној полицији, који је Народна скупштина Србије изгласала у јулу 2009. године. Законом су прописана овлашћења комуналних полицајаца, контрола примене тих овлашћења, главни елементи њиховог положаја и њихова заштита.

На основу Закона, комунална полиција постоји да би обављала одређене комунално-полицијске и друге послове. Сврха обављања тих послова састоји се у обезбеђењу:

- извршавања надлежности града у областима комуналне делатности, заштите животне средине, људи и добра;

- заштите и одржавања реда у коришћењу земљишта, простора, локалних путева, улица и других јавних објеката;

- несметаног обављања законом одређених послова из надлежности града.²

Општа питања, као што су положај, дужности, права и одговорност комуналних полицајаца, регулисана су прописима о радним односима, који важе за запослене у органима града, ако законом о комуналној полицији и прописима донетим на основу тог закона није друкчије одређено.

Службену легитимацију издаје овлашћени градоначелник, а службена легитимација мора да садржи податке о службеном својству, овлашћењима комуналног полицајца и његове идентификационе податке. Боју, облик, саставне делове, обрасце службених легитимација, као и текст овлашћења комуналних полицајаца, прописује министар надлежан за локалну самоуправу (Закон о комуналној полицији, чл. 39–41). Исто тако, ради обављања послова из своје надлежности, комунални полицајци употребљавају службена возила и посебну опрему, а на водном подручју које је у надлежности града могу употребљавати и службена пловила.³

2 Б. Милосављевић и др., *Приручник за стручно оспособљавање и полагање испита комуналних полицајаца*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010, стр. 15.

3 В. Пилиповић, *Улога полиције и комуналне полиције у остваривању локалне безбедности у Србији*, CIVITAS, бр. 1, 2011, стр. 179–190.

Послови и делокруг рада комуналне полиције у Србији

На основу Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналној полицији, комуналну полицију град образује као унутрашњу организациону јединицу у саставу јединственог органа градске управе, односно управе образоване за поједину област. У складу с начелом економичности и ради уједначеног остваривања сврхе комуналне полиције у свим градовима, при образовању и уређењу комуналне полиције град обезбеђује да број комуналних полицајаца одговара броју становника града према последњем попису, тако да на сваких пет хиљада становника не може имати више од једног комуналног полицајца.

Комунална полиција обавља комунално-полицијске и друге послове који се односе на одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност, остваривање надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају у складу са законом и прописима града, заштиту животне средине, општинских и некатегорисаних путева, улица и државних путева из надлежности града, културних добара и других јавних објеката од значаја за град, предузимање хитних мера и учествовање у вршењу спасилачке функције; пружа помоћ надлежним органима града, односно градским општинама, предузећима, организацијама и установама у спровођењу њихових извршних одлука (асистенција) и подршку спровођењу прописа којима се обезбеђује несметано одвијање живота у граду, очување градских добара и извршавање других задатака из надлежности града и градских општина утврђених законом, Статутом града и другим прописима.

Послови комуналне полиције обављају се организованим присуством комуналних полицајаца на местима одржавања реда, предузимањем других превентивних мера и применом законом предвиђених овлашћења комуналне полиције, као и сарадњом са грађанима у складу са законом и другим прописима којима се уређује обављање комуналних и других послова из надлежности града.⁴

У обављању послова комуналне полиције, комунални полицајац има следећа овлашћења:

- 1) упозорење;
- 2) усмено наређење;

⁴ Закон о комуналној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009.

- 3) провера идентитета;
- 4) довођење;
- 5) прегледање лица и предмета;
- 6) привремено одузимање предмета;
- 7) видео надзор;

8) употреба средстава принуде, и то физичке снаге, службене палице и средстава за везивање.

Поред наведених овлашћења, комунални полицајац може, када је за то овлашћен законом, другим прописом и општим актом града:

- изрећи новчану казну на лицу места, у свим случајевима у којима је то овлашћење прописом града предвиђено за надлежну инспекцију; пре изрицања новчане казне на лицу места, комунални полицајац сачињава записник у коме констатује повреду прописаног реда која чини правно обележје прекршаја (у току је усклађивање овлашћења у складу са Законом о прекршајима који прописује могућност издавања прекршајног налога);

- поднети захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје утврђене прописом града; пре подношења захтева за покретање прекршајног поступка против лица затеченог у вршењу прекршаја, комунални полицајац сачињава записник у коме констатује повреду прописаног реда која чини правно обележје прекршаја;

- када учинилац прекршаја није затечен на лицу места, комунални полицајац службеном белешком констатује повреду прописаног реда која чини правно обележје прекршаја;

- уз захтев за покретање прекршајног поступка комунални полицајац прилаже записник, односно службену белешку или други доказ о учињеном прекршају (видео или фото запис на коме се јасно може видети радња из које произилази правно обележје прекршаја и др.);

- поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело и обавестити други надлежни орган да предузме мере из своје надлежности, у ком случају комунални полицајац уз пријаву и обавештење доставља записник, односно службену белешку сачињену на лицу места.

Сваки грађанин, организација, институција и/или удружење може поднети притужбу ако сматра да су му незаконитом или неправилном применом овлашћења комуналног полицајца овог закона повређена

права у року од 30 дана од дана када је до повреде дошло. Притужбу разматра и све околности у вези са њом утврђује руководилац комуналне полиције или лице које начелник овласти да решава притужбе. Руководилац комуналне полиције, односно овлашћено лице, о свом ставу и евентуалним мерама које је предузео мора подносиоца притужбе да обавести достављањем писаног одговора у року од 15 дана од дана пријема притужбе, чиме је поступак по притужби закључен.

Комунална полиција пружа услуге помоћи надлежним органима града, као и предузећима, организацијама и установама које на основу одлуке скупштине града одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, када по оцени надлежног органа града или овлашћене организације постоје претпоставке да спровођење њихове извршне одлуке неће бити могуће без присуства комуналних полицајаца или употребе средстава принуде. О ангажовању комуналне полиције и о обиму и начину пружања помоћи одлучује надлежни руководилац комуналне полиције у року од 48 часова од подношења захтева надлежног органа града, односно овлашћене организације.

Премда комунална полиција у Закону о ванредним ситуацијама није поменута као један од потенцијалних снага у пословима заштите и спасавања, у Закону о комуналној полицији наводи се да она предузима хитне мере заштите животне средине, заштите од елементарних и других непогода, заштите од пожара и друге заштите из надлежности града, кад те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи града и овлашћене организације, о чему одмах обавештава те органе односно организације. У случају опасности изазване елементарним непогодама и другим облицима угрожавања комунална полиција учествује у вршењу спасилачке функције и пружа помоћ другим органима, правним и физичким лицима на отклањању последица.

Примера ради, Одељење комуналне полиције у Граду Шапцу пружа следеће услуге:

- одржавање комуналног реда и другог реда уређеног Законом или одлуком града, а који је од значаја за комуналну делатност;
- обављање контроле над применом закона и одлука Града које се односе на област комуналних делатности из надлежности града;
- остваривање надзора и контроле ауто-такси превоза на територији града;

- заштита животне средине, културних добара, некатегорисаних путева, улица и других јавних и комуналних објеката од значаја за Град;

- подршка спровођењу прописа којима се омогућава несметано одвијање живота у граду, очување градских добара и извршавања других задатака из надлежности Града који грађанима омогућавају боље и квалитетније услове за живот;

- прослеђивање у даљу надлежност другим органима када установи да се чињенично стање неког догађаја не односи на делокруг рада и овлашћења Одељења комуналне полиције;

- предузимање хитних мера у ванредним ситуацијама када други органи нису у могућности да предузму мере из своје надлежности.⁵

У обављању послова и примени овлашћења комунални полицајци сарађују са полицијом и када је то потребно ради извршавања послова из надлежности комуналне полиције; на образложени захтев, полиција доставља личне податке за грађане, податке за возила и друге податке из евиденција које води у складу са законом. Комунална полиција води евиденције поднетих пријава, петиција и предлога грађана, поднетих притужби на рад комуналних полицајаца, употребљених средстава принуде и других примењених овлашћења према лицима, привремено одузетих предмета, службених легитимација, опреме и средстава. На све податке о личности које Комунална полиција поседује примењују се прописи о заштити података о личности.

Комунална полиција у Београду

У комуналној полицији могу се образовати подручне организационе јединице за градску општину или више њих или за подручје града одређено актом о унутрашњем уређењу комуналне полиције. Организационим јединицама руководе шефови тих јединица, који за свој рад и рад организационе јединице којом руководе одговарају начелнику комуналне полиције.⁶

Статусно-правни положај комуналне полиције је одређен у чл. 2 у смислу да се образује као унутрашња организациона јединица у саставу јединственог органа градске управе, односно управе образова-

⁵ Информатор о раду Града Шапца, 15. 3. 2015. године, стр. 20.

⁶ Исто, стр. 128.

не за поједину област. Персонални капацитети су наведени у чл. 3 и обухватају начелника и комуналне полицајце (људство), као лица за примену овлашћења утврђених овим законом. Сарадња комуналне полиције са грађанима, инспекцијским органима и полицијом (чл. 6–8) предуслов је за обављање послова из надлежности градова и остваривање комуналног реда.⁷

Комуналном полицијом руководи начелник комуналне полиције. Начелника комуналне полиције распоређује начелник јединственог органа градске управе, односно управе образоване за област у чијем је саставу комунална полиција. Шефа организационе јединице распоређује начелник јединственог органа градске управе, односно управе образоване за област у чијем је саставу комунална полиција, на предлог начелника комуналне полиције.

Формацијски, подручна организациона јединица комуналне полиције основни је вид унутрашње организације и може се предвидети за градску општину, више њих или за подручје града. Шеф организационе јединице је руководилац као инокосни орган и за свој рад одговора начелнику комуналне полиције.⁸

Услови за избор руководиоца су посебно одређени за начелника комуналне полиције и шефа организационе јединице комуналне полиције. У питању су познати услови из праксе рада МУПРС и сродних државних органа и то:

а) за начелника комуналне полиције – ВСС (студије II степена, дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године), радно искуство (минимум пет година у струци) и испуњени општи услови за рад у органима града;

б) за шефа организационе јединице – ВСС (као горе), радно искуство (минимум три године у струци) и општи услови; предвиђено је да начелник комуналне полиције и шеф организационе јединице могу да, поред послова руковођења, непосредно обављају и послове комуналне полиције; исто решење је установљено по познатом правном принципу „ко може више, може и мање“ и по нашем мишљењу је сувишно.

⁷ Закон о комуналној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009.

⁸ Ж. Никач, Комунална полиција у Републици Србији – место, улога и задаци, Удружење правника Србије, *Правни живот*, бр. 10/10, 2010, стр. 483–498.

Распоређивање руководиоца (чл. 15) такође је познато у праву и пракси рада органа државне управе. По хијерархији, начелника комуналне полиције распоређује начелник јединственог органа градске управе, односно управе образоване за поједину област у чијем је саставу комунална полиција. Исти старешина распоређује и шефа организационе јединице, на предлог начелника комуналне полиције.⁹

Градска управа Града Београда састоји се из три сегмента: секретаријата, посебних организација и стручних служби. Комунална полиција спада, уз Агенцију за инвестиције и становање, у посебне организације. У Комуналној полицији образоване су следеће основне унутрашње јединице:

- 1) Подручна организациона јединица за град Београд:
 - Одсек Београд: север-запад,
 - Одсек Београд: исток,
 - Одсек Београд: центар и југ,
 - Одсек Београд: реке,
 - Одсек Београд: језера и приобаље;
 - Одсек за планирање послова и координацију;
- 2) Одељење за стручно-оперативне послове:
 - Одсек за стручно-оперативне послове;
- 3) Одељење за нормативно-правне послове:
 - Одсек за нормативно-правне послове,
 - Одсек за административно-канцеларијске послове;
- 4) Одељење за заједничке послове:
 - Одсек за заједничке послове;
- 5) Одељење за студијско-аналитичке послове:
 - Одсек за студијско-аналитичке послове,
 - Одсек за стручно оспособљавање и усавршавање.

Од укупно систематизованих 420 радних места у комуналној полицији попуњено је 368 радних места од којих: пет руководећих радника (начелник комуналне полиције, заменик начелника, два помоћника начелника и шеф Подручне организационе јединице за град Београд) и 363 запослена (316 комуналних полицајаца и 47 запослених у ад-

⁹ Исто.

министративном делу Комуналне полиције). Структура запослених је таква да 205 комуналних полицајаца има средњу стручну спрему, 68 вишу и 93 високу стручну спрему.¹⁰

Шеф подручне организационе јединице руководи подручном организационом јединицом, образованом у складу са актом којим се уређује унутрашње уређење комуналне полиције. Помоћници начелника комуналне полиције су функционални руководиоци који руководе заокруженом области рада и немају директно подређене. Приметно је, у погледу броја комуналних полицајаца, да руководиоци у комуналној полицији у Београду имају шири распон ауторитета, што може створити одређене проблеме у координацији активности како организационих јединица, тако и појединаца. У Београду је такође приметно да је широка организациона структура и са мањим бројем нивоа.

У Подручној организационој јединици за град Београд, послови се обављају непрекидно 24 часа, радним даном, суботом, недељом и у дане државних и верских празника, и то: за комуналне полицајце – вође патрола који раде у ауто патролама, комуналне полиције распоређене у Одсецима Београд север – запад, исток, центар, југ, реке, језера и приобаље на пословима шефа одсека, руководиоца групе, оператора на радио везама и оператора на телефонским везама, по систему четворосменског радног времена (12 часова дневног рада – 24 часа непрекидног одмора, односно 12 часова континуираног дневног и ноћног рада – 48 часова непрекидног одмора), а за комуналне полицајце и комуналне полицајце – вође патрола који раде у пешачким патролама, послови се обављају у две смене, с тим да радно време прве смене почиње у 7 часова и завршава се у 15 часова, а радно време друге смене почиње у 14 часова и завршава се у 22 часа. Комунални полицајци распоређени у Одсеку за планирање послова и координацију обављају послове у две смене, с тим да радно време прве смене почиње у 7.30 и завршава се у 15.30, а радно време друге смене почиње у 14 часова и завршава се у 22 часа. Послови диспечера и магационера опреме, обављају се радним даном, суботом, недељом и у дане државних и верских празника, у две смене, с тим да радно време прве смене почиње у 7 и завршава се у 15 часова, а радно време друге смене почиње у 14 часова и завршава се у 22.¹¹

10 Информатор о организацији и раду органа Града Београда, Београд, април 2016, стр. 63.

11 Информатор о организацији и раду органа Града Београда, Београд, април 2016, стр. 75–76.

Поред подручних организационих јединица у Београду су до априла 2016. године основане три испоставе комуналне полиције. На тај начин, комунална полиција је добила „традиционалну полицијску структуру“, тако је у погледу организације најближа организацији постојеће полиције у Републици Србији. Дакле, овде се препознаје класична територијална дивизионализација са претежно одликама децентрације. Наиме, у овим организационим структурама комуналне полиције не постоји командир испоставе, него су комунални полицајци алоцирани, како би могли у што краћем року да притрче грађанима у помоћ.

Уопште посматрајући, чињеница је да је организација комуналне полиције у Београду настала груписањем послова, и то хибридном департаментализацијом. Такође, важно је поменути да је једино у Београду комунална полиција самостална организациона јединица у оквиру градске управе, што није случај са комуналном полицијом у већини градова Републике Србије.

Комунална полиција у другим градовима Републике Србије

У осталим градовима Републике Србије, комунална полиција углавном није самостална организациона јединица у оквиру градске управе. Наиме, приметна су многобројна различита решења организације комуналне полиције. Као први пример може се навести комунална полиција у Шапцу, која је самостална организациона јединица, тј. самостално одељење у оквиру градске управе, али начелник комуналне полиције није подређен непосредно подређен градоначелнику, какав је случај са комуналном полицијом у Београду, него начелнику градске управе. У осталим градовима Републике Србије не постоји „традиционалне полицијска структура“, већ је комунална полиција организована у виду „управне структуре“.

Комунална полиција у Шапцу је организована у оквиру градске управе, као одељење, а начелник комуналне полиције је у нивоу начелника одељења осталих организационих јединица. Непосредно подређени начелнику јесу шефови одсека којих има укупно два. Шефови одсека организују рад руководиоца групе. Број руководиоца групе није сталан, већ је променљивог карактера; групе се формирају у зависности од постављеног задатка. Дакле, распон (обим) ауторите-

та је ужи, а тиме се, у овом случају, умножава режијска администрација и повећава се број менаџера. Тиме се такође повећава дубина хијерархијске структуре и продужава ланац линијског ауторитета. У овом случају то можда и није неопходно будући да је у току 2015. године за Шабац био задужен 21 комунални полицајац, а систематизовано је 26 радних места.¹² Очито је да је предвиђено да шефови одсека руководе радом 10–12 комуналних полицајаца, што је последица потребе сужавања распона ауторитета руководиоца, како би се једноставније организовао рад комуналне полиције. Поставља се питање да ли је неопходно да се у оваквим условима сужава распон ауторитета и тиме умножава број руководиоца, чиме се, на неки начин, повећава бирократизација послова.¹³

Ако се пак погледа зрењанинска комунална полиција, може се видети да се она налази у градској управи, у оквиру Одељења комуналне полиције, инспекцијско-надзорних послова и ванредних ситуација, и то у рангу одсека. Комунални полицајци имају службену легитимацију, која се разликује од службених легитимација осталих инспектора и која је регулисана Правилником о службеној легитимацији комуналних полицајаца (*Службени гласник РС*, бр. 106/09). Дакле, у Зрењанину, комунална полиција је саставни део одељења градске управе и начелник комуналне полиције је у рангу начелника одсека у оквиру овог одељења. Тиме је јасно постављено да комунална полиција није самостална јединица.¹⁴

Слична је ситуација и у Сремској Митровици. Наиме, у овом граду у оквиру Градске управе за опште и заједничке послове налази се и служба комуналне полиције. Служба комуналне полиције има начелника и помоћника начелника и неколицину комуналних полицајаца. Начелник комуналне полиције организује и обезбеђује законито, ефикасно и стручно обављање послова из делокруга рада комуналне полиције, даје стручна упутства и налоге за рад комуналној полицији, стара се о њиховој пуној запослености, координира сарадњу комуналне полиције и градских инспекција, припрема посебне извештаје и обавља друге послове по налогу начелника Градске управе. Послови помоћника начелника комуналне полиције су, између осталог да се стара о ефикасном и стручном обављању

12 Информатор о раду Града Шапца, 15. 3. 2015, стр. 15.

13 B. Kimball, *The Book on Management. Best Business Books*, New York, London, Oxford, 2004, стр. 153.

14 Информатор о раду органа града Зрењанина, Зрењанин, 1. 3. 2016.

послова из делокруга рада комуналне полиције, даје стручна упутства и налоге за рад комуналној полицији, стара се о њиховој пуној запослености, координира сарадњу комуналне полиције и градских инспекција, припрема посебне извештаје и обавља друге послове по налогу начелника Градске управе.¹⁵

У Новом Саду комунална полиција је саставни део Градске управе за инспекцијске послове. Начелник комуналне полиције у погледу права, обавеза и одговорности из радног односа, има положај помоћника начелника Градске управе за инспекцијске послове. У Сектору Комуналне полиције образована су два одсека: Одсек комуналне полиције – Исток и Одсек комуналне полиције – Запад. Ово је покушај да се изврши територијална дивизионализација, како би се поједноставио рад начелника комуналне полиције, а тиме повећала ефективност и ефикасност рада службе.¹⁶ На овај начин је сужен распон ауторитета руководиоцима, како би могли једноставније да организују посао, али је с друге стране повећана административна дистанца између организационог врха и запослених, чиме се продужава ланац информисања.

Послови комуналне полиције обављају се организованим присуством комуналних полицајаца на местима одржавања реда (теренски рад), на основу плана рада и дневног распореда које утврде шефови одсека, а у складу са обавезним инструкцијама које даје начелник комуналне полиције и предузимањем других превентивних мера и применом овлашћења комуналне полиције, у складу са законом и подзаконским прописима о начину њихове употребе.¹⁷ У фебруару 2016. године у Новом Саду је радило укупно 54 комунална полицајца, од којих су три руководиоца – начелник и два шефа одсека.

У Суботици је градска управа састављена од шест секретаријата. Један од секретаријата је и Секретаријат за инспекцијско-надзорне послове. У оквиру тог секретаријата налази се Служба за инспекцијско-надзорне послове и комунална полиција. У Суботици тренутно ради 29 комуналних полицајаца.¹⁸ То значи да су послови комуналне полиције саставни део инспекцијско-надзорних послова, а

15 Информатор о раду органа и служби Града Сремска Митровица, Сремска Митровица, 30. 11. 2015, стр. 29.

16 B. Nelson, P. Economy, *The Management Bible*, John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, 2005, стр. 111.

17 Информатор о раду градске управе за инспекцијске послове, Нови Сад, април 2015, стр. 10.

18 Информатор о раду органа Града Суботица, 31. 8. 2014. године, стр. 67.

начелник Секретаријата је руководилац комуналне полиције. Дакле, комунална полиција је саставни део сектора, који је настао као последица груписања послова према кориснику.

У Нишу је комунална полиција саставни део Градске управе за комуналне делатности, енергетику и саобраћај. И док су остале организационе јединице у оквиру ове управе организоване у одсецима, комунална полиција је организована као одељење. У оквиру одељења комуналне полиције налази се организациона јединица „Исток“ и организациона јединица „Запад“. Организациона јединица „Исток“ покрива подручје две општине, а организациона јединица „Запад“ три градске општине. И овде је приметна територијална дивизионализација послова, а не постоји функционална прерасподељеност послова и дужности комуналне полиције. Наиме, начелник комуналне полиције у Нишу нема помоћнике, него има само заменика. Следствено, шефови одсека имају улогу територијалног помоћника.

Закључак

Комунална полиција у Републици Србији је релативно млада јавна организација, која је организована на различите начине у оквиру локалних самоуправа. Не постоји јединствено решење за организацију комуналне полиције; она варира од града до града и од градске управе до градске управе. Исто тако, организациона структура је најближа тзв. управној структури, док је питање груписања послова углавном извршено по територији, па су формиране непотпуно дефинисане организационе јединице за одређену територију. То је само доказ да се још увек трага за јединственим решењем организовања комуналне полиције. Једино комунална полиција у Београду, и то у последње време, организује испоставе комуналне полиције, што подсећа на „традиционалну полицијску структуру“. Из наведеног следи да комунална полиција нема јединствен принцип (начело) у организовању, што може представљати проблем у даљем раду комуналне полиције. Дакле, преовлађују различитости и асиметричности у организовању комуналне полиције у Србији.

Није потпуно утврђен обим послова који комунална полиција треба да обавља, али ни учешће комуналне полиције у пословима заштите и спасавања. Постојећи Закон о ванредним ситуацијама не „пре-

познаје“ комуналну полицију као потенцијалну снагу, која би могла допринети у условима ванредних ситуација, док Закон о комуналној полицији то ипак наводи, ако један од приоритета у раду комуналних полицајаца. Зато је неопходно да се донесе нови закон о комуналној полицији, а да и други закони, који се односе на безбедност, „препознају“ комуналну полицију, као потенцијалну снагу која може да допринесе у пословима јавне безбедности и заштите и спасавања.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о комуналној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009.
2. *Информатор о раду Града Шапца*, 15. 3. 2015.
3. *Информатор о раду органа и служби Града Сремска Митровица*, Сремска Митровица, 30. 11. 2015.
4. *Информатор о раду органа града Зрењанина*, Зрењанин, 1. 3. 2016.
5. *Информатор о раду органа Града Суботица*, 31. 8. 2014.
6. *Информатор о раду градске управе за инспекцијске послове*, Нови Сад, април 2015.
7. Kimball, B., *The Book on Management*, Best Business Books, New York, London, Oxford, 2004.
8. Милосављевић, Б. и др., *Приручник за стручно оспособљавање и полагање испита комуналних полицајаца*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010.
9. Nelson, B., Economy, P., *The Management Bible*, John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, 2005.
10. Никач, Ж., Комунална полиција у Републици Србији – место, улога и задаци, Удружење правника Србије, *Правни живот*, бр. 10/10, стр. 483–498.
11. Пилиповић, В., Улога полиције и комуналне полиције у остваривању локалне безбедности у Србији. *CIVITAS*, бр. 1, 2011, стр. 179–190.
12. Стевановић, О., *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.

VARIETIES AND ASYMMETRIES OF THE MUNICIPAL POLICE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Dalibor Kekic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Milos Milenkovic

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Sector for Emergency Management

Abstract: The Municipal Police is a new creation in the Republic of Serbia, which was built on the foundations of the Local Government Act (2007) and the Act on Municipal Police (2009). There is no single way of organizing, but the Municipal Police, according to local government, is organized in various ways. Somewhere it is an independent organization within the city (local) administration, and in some places it is an integral part of municipal or other inspections. So, there is no single “formula” for the organization and the organizational structure of Municipal Police, and therefore no hierarchical or horizontal differentiation. What is unique for all Municipal Police organizations is their way of work, as well as compliance with regulations which are identical for all of them on the one hand, and on the other authorization in their work. Also, it is important to note that common for all of these organizational systems are joint trainings and professional development to perform the tasks within the purview of Municipal Police.

Keywords: Municipal Police, means of coercion, organizational structure, asymmetry, varieties.

ДИСКРЕЦИОНА ОЦЕНА ПОЛИЦИЈЕ КРОЗ ПРИЗМУ УПОТРЕБЕ СРЕДСТАВА ПРИНУДЕ

Дарко Бикаревић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Одред Жандармерије у Новом Саду

darko.bikarevic@yahoo.com

Сажетак: Једно од обележја која полицију разликују од осталих органа државне управе, јесте поседовање монопола над применом средстава принуде. Овлашћења полиције, а нарочито употреба средстава принуде, морају бити прецизно нормативно одређена и регулисана како би се предупредила опасност од арбитрарног деловања полиције. Међутим, не могу се предвидети све ситуације које захтевају полицијско поступање, како би се детаљно прописали начини њиховог решавања. Стога, нужно је и неопходно оставити могућност дискреционе оцене ради доношења најисправније одлуке у конкретном случају.

Садржај рада неће бити опредмећен могућностима прекорачења и злоупотреба приликом дискреционог одлучивања полицијских службеника, него ће се осветлити веома захтевна и сложена улога полиције приликом примене наведеног полицијског овлашћења. Тежња аутора огледа се у настојању да укаже на комплексност доношења дискреционе оцене од стране поступајућег полицијског службеника на терену, којом приликом се могу повредити људска права и слободе уз наступање неотклоњивих последица по грађане и нарушавање угледа полиције.

Такође, предложиће се могући начини унапређења актуелног стања, како би се покушали дати одговори на можда једно од најконтроверзнијих питања у деловању полиције, а у циљу да дискрециона оцена што више буде у функцији стварања правне сигурности и правичности, као и да искључиво делује у границама начела законитости и владавине права.

Кључне речи: полиција, дискрециона оцена, полицијска овлашћења, средства принуде, законитост.

Увод

Једно од фундаменталних начела на којима полиција остварује своју функцију јесте начело законитости у раду.

Међутим, када се говори о примени начела законитости у извршавању полицијских послова, треба у виду имати чињеницу да полиција својом делатношћу штити и ствара услове за заштиту људских права и слобода, али уједно има и законска овлашћења да у одређеним ситуацијама ограничава поједина људска права и слободе. То указује на могућност да полиција у свом раду може да прекрши и угрози људска права и слободе, из чега се може закључити колики значај има поштовање начела законитости.¹

Законодавац не може предвидети све случајеве који се могу догодити, како би прописао начине њиховог решавања. Због тога се полицији оставља простор у коме она не делује стриктно везана законом, већ има могућност тзв. дискреционе оцене² приликом предузимања овлашћења. То никако не значи самовољно поступање и деловање ван законских оквира, него да се између више могућности определи за најподеснију с обзиром на околности конкретног случаја, али у законском детерминисаним оквирима.

Дакле, у склопу законских норматива треба изабрати опцију која највише одговара потребама конкретног случаја.

Питање везано за дискрециону оцену полиције је посебно значајно, због природе њених овлашћења којима се могу повредити основна права и слободе и угрозити безбедност. Стога, полицијски службеници требају и морају бити веома обазриви приликом одлучивања у складу са дискреционом оценом, коју треба донети „сада“ и „овде“ без плана и припремних активности.

Полиција, као орган државне управе, да би успешно извршавала послове и задатке из своје надлежности, поседује одређена полицијска овлашћења чији је спектар веома широк: од упозорења и наређења, преко довођења и задржавања лица, до употребе средстава принуде. Предмет нашег интересовања је употреба средстава принуде.

1 А. Бошковић, *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2015, стр. 47.

2 Израз „дискрециона оцена“ настао је комбинацијом француског термина *le pouvoir discretionnaire* (дискрециона власт) и немачког *das freies ermessen* (слободна оцена, слободно одмеравање), види у: Д. Васиљевић, *Дискрециона овлашћења полиције*, НБП, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1/2012, стр. 20.

Покушаће се указати на комплексност доношења дискреционе оцене приликом употребе средстава принуде, али и на комплексност спровођења поступка оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде.

Том приликом неће се детаљно анализирати одредбе прописа који регулишу употребу средстава принуде, Закона о полицији,³ Правилника о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде⁴ (у даљем тексту: Правилник) и Обавезне инструкције о начину извештавања и оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде⁵ (у даљем тексту: Инструкција). Указаће се на комплексност примене наведених прописа у конкретним случајевима, уз предлагање могућих начина за превазилажење и унапређење актуелног стања.

Раду се није приступило емпиријски, већ је намера била да се са теоријског аспекта сагледају одредбе прописа које регулишу употребу средстава принуде и укаже на практичне димензије њене примене. Такође, тежња аутора се огледа у настојању да полицијским службеницима приближи и појасни улогу дискреционе оцене у вези са употребом средстава принуде, а у циљу да дискрециона оцена што више буде у функцији стварања правне сигурности и правичности, као и да искључиво делује у границама начела законитости и владавине права.

Полиција и дискрециона оцена

Према начелу законитости, полиција црпи сва своја овлашћења из закона. Наравно, то не значи да је закон до наситнијих детаља све унапред предвидео и да полиција само механички извршава тако изражену законску вољу, али свакако значи да она мора свако своје овлашћење темељити на закону. Делатност полиције не може се до краја правно одредити у смислу да се тај орган претвори у законски безлични аутомат.⁶

³ Службени гласник РС, бр. 6/16.

⁴ Службени гласник РС, бр. 19/07, 112/08 и 115/14.

⁵ 01-6082/07-2, Београд, 2007; 01-2729/13-3, Београд, 2013.

⁶ Д. Васиљевић, Дискрециона овлашћења полиције, НБП, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1/2012, стр. 26.

Потчињеност закону, тј. општем правилу, спречава самовољу власти и јемчи личну слободу, правну једнакост и правну сигурност. Полиција и управа за сваку своју одлуку или радњу мора имати законски основ.⁷

Остваривање законитости захтева да полицајци знају право у оној мери којом се обезбеђује да не долази до уздржавања у примени овлашћења када се за то стекну прописани услови. Опортунизам, тј. невршење законом утврђене обавезе, супротан је начелу законитости. У правној држави принципу законитости не може бити алтернатива арбитрарност, нити опортунизам. Зато овом принципу треба да теже савремене државе и њихове полиције.⁸

У модерној правној држави управа је у начелу везана, а слободна је само изузетно, када јој је самим објективним правом призната извесна слобода оцене у виду тзв. дискреционе оцене.⁹

Она је неизбежна јер се догађаји у којима ће полиција интервенисати не могу предвидети, нити се могу идентично поновити. Користећи дискрециону оцену полиција се прилагођава новонасталим ситуацијама.

Иако је вршење дискреционе власти карактеристично и за неке друге органе (нпр. правосудне), чињеница је да полиција толико често користи дискрециона овлашћења у свом раду да можемо слободно рећи да се дискрециона оцена налази у самој суштини њене делатности.¹⁰

Полицијски прописи, ма како добри били, не могу предвидети све проблемске ситуације и уредити начине поступања у њима. Овај недостатак се у пракси обично настоји надокнадити доношењем еластичних одредби, које полицајцима служе више као водичи, пружајући им, у мањој или већој мери, могућност прилагођавања решења конкретної ситуацији.¹¹

7 М. Живковић, Контрола полиције у правној држави, *Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 9.

8 Д. Васиљевић, Д. Миловановић, Основна начела у поступању полиције, *Правни живот*, Удружење правника Србије, бр. 10/2011, стр. 188.

9 Д. Васиљевић, Дискрециона овлашћења полиције, *НБП*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1/2012, стр. 21.

10 З. М. Кесић, Лице и наличје дискреционе оцене у раду полиције, *Положај и улога полиције у демократској држави*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 156.

11 З. Кесић, Прекорачење и злоупотреба полицијских овлашћења у сенци дискреционе моћи полиције, *Безбедност*, МУПРС, Београд, бр. 2/2011, стр. 69.

Свака полицијска интервенција је индивидуална и њен исход зависи од мноштва фактора, као што су: специфичност самог догађаја; број и стање учесника у догађају; састав полицијске патроле у погледу стручности, физичке оспособљености и вештина комуникације; време и место дешавања; процена ситуације (од запримања пријаве која захтева полицијску интервенцију до процена на месту догађаја); избор и тактика примене полицијских овлашћења током полицијске интервенције и слично.¹²

Полиција и други државни органи, у спровођењу законских норми у живот морају имати пуно умешности и тактичности у поступању, како би слово и дух закона и остваривање права у складу са законом довели у везу са свакодневним животним потребама.¹³

Из наведеног произилази неопходност ослањања полиције на дискрециону оцену, којом приликом може доћи до прекорачења, или још горем случају до злоупотребе полицијских овлашћења.

Проблем је, међутим, у томе што је дискрециона власт у праву нужна, јер се без ње не могу превазићи недостаци који произлазе из природе општег правила. Пошто опште правило не може предвидети све индивидуалне случајеве, нужно је неком органу поверити дискрециону власт у циљу индивидуализације при примени права. Без дискреционе власти право би било слепо, ригидно, неправедно, а понекад и сурово.¹⁴

Дискрециона оцена у светлу примене средстава принуде

Полиција обавља полицијске послове са циљем и на начин да свакоме обезбеди једнаку заштиту безбедности, права и слобода, примењујући закон и уставно начело владавине права.¹⁵ Обављање полицијских послова заснива се на начелима професионализма, деполитизације, сарадње, економичности и ефикасности, законитости у раду

12 Д. Милидраговић, Угрожавање безбедности припадника полиције у извршавању полицијских послова, *Безбедност*, МУПРС, Београд, бр. 3/2015, стр. 205.

13 В. Пилиповић, VI Научни скуп „Дани безбједности“, на тему *Друштвена реакција на савремене облике угрожавања безбједности*, Зборник радова, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2012, стр. 166.

14 М. Живковић, Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству, *Сузбијање криминала и европске интеграције*, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација „Ханс Зајдел“, Београд, 2010, стр. 258.

15 Чл. 31 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

и сразмерности у примени полицијских овлашћења, као и других начела којима је уређено деловање органа државне управе, деловање државних службеника и поступање у управним стварима.¹⁶

Закон на који се првенствено полиција позива приликом вршења полицијских послова, Закон о полицији, обезбеђује одређена овлашћења¹⁷ која су потребна за остваривање улоге и мисије полиције.

Полицијски службеник у примени полицијских овлашћења поступа непристрасно, пружајући свакоме једнаку законску заштиту и поступајући без дискриминације лица по било којем основу.¹⁸

Примена полицијског овлашћења мора бити сразмерна потреби због које се предузима и не сме изазвати веће штетне последице од оних које би наступиле да полицијско овлашћење није примењено.¹⁹

Суштина овог принципа је наглашавање сразмере између полицијских овлашћења приликом обављања послова и задатака и циља који се на тај начин жели постићи.

Генералне одредбе које се односе на саму употребу средстава принуде такође обилују терминима који се могу широко тумачити и захтевају дискрециону оцену пре употребе средстава принуде.

Полицијски службеник средства принуде употребиће само ако се на други начин не може извршити задатак и то суздржано и сразмерно опасности која прети законом заштићеном добру и вредности, односно тежини дела које се спречава или сузбија. Увек ће употребити најблаже средство принуде којим се може постићи законити циљ, сразмерно разлогу употребе и на начин којим се службени задатак извршава без непотребних штетних последица. Пре употребе средства принуде на то ће упозорити лице према коме средство намерава да употреби, ако је то у датој ситуацији могуће и неће довести у питање извршење службене радње.²⁰

16 Чл. 32 ст. 2 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

17 Полицијска овлашћења у смислу чл. 64 ст. 2 јесу: упозорење и наређење; провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета; позивање; довођење; задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања; прикупљање обавештења; привремено одузимање предмета; преглед простора, објеката, документације и контрадиверзиони преглед; заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава; обезбеђење и преглед места догађаја; употреба туђег саобраћајног средства и средства везе; утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци; вршење безбедносних провера; пријем нађених ствари; употреба средстава принуде; друга овлашћења предвиђена законом.

18 Чл. 67 ст. 1 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

19 Чл. 68 ст. 1 и 2 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

20 Види чл. 105 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

Наведено представља опште услове који се морају испунити пре употребе средстава принуде, а поједине одредбе Закона о полицији, као и подзаконских аката које дефинишу оквири и начине употребе појединих средстава принуде, представљају посебне услове.

Да би се након спроведеног поступка оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде донела оцена да је употреба средства принуде била оправдана и правилна, односно законита, потребно је да кумулативно буду испуњена оба услова.

Проблеми настају у пракси када треба имати осећај за меру у смислу врсте и количине принуде која се мора употребити. Од тога зависи оцена успешности полицијске делатности и њено (не) уважавање од стране грађана.²¹

Ограничења која закон поставља пред полицију и примену њених овлашћења имају за сврху да умање простор евентуалних злоупотреба, али она су истовремено и камен спотицања за ефикасност полицијског рада због чега се неретко јавља анимозитет полиције према захтевима за очувањем права и слобода грађана.²²

Полицијски службеници не смеју употребу средстава принуде да доживљавају као својеврсну казну према лицу над којим је употребљавају, већ као што сама реч каже, као „средство“ за постизање законитог циља и додељене улоге.

У обављању полицијских послова дозвољено је примењивати само мере и средства принуде која су утврђена законом и којима се резултат постиже без или са што мање штетних последица по лице према коме се мере предузимају.²³

Средства принуде у смислу Закона о полицији јесу:

- 1) физичка снага;
- 2) распршивач са надражујућим средством;
- 3) електромагнетна средства;
- 4) службена палица;
- 5) средства за везивање;

21 Д. Васиљевић, Д. Миловановић, *Основна начела у поступању полиције*, Правни живот, Удружење правника Србије, бр. 10/2011, стр. 191.

22 Р. Зекавица, *Примена права и ефикасност полиције*, Сузбијање криминала и европске интеграције, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација „Ханс Зајдел“, Београд, 2010, стр. 472.

23 Чл. 32 ст. 2 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

- 6) специјална возила;
- 7) службени пси;
- 8) службени коњи;
- 9) средства за запречавање;
- 10) уређаји за избацивање млазева воде;
- 11) хемијска средства;
- 12) посебне врсте оружја и средстава;
- 13) ватрено оружје.²⁴

Подзаконско нормирање употребе средстава принуде

Подзаконско регулисање употребе средстава принуде уобличено је у Правилнику који обрађује обележја појединих средстава принуде, начин употребе појединих средстава принуде, начин употребе средстава принуде према групи лица и унутрашњу контролу оправданости и правилности употребе средстава принуде. Међутим, очекују се измене и допуне, односно нови Правилник²⁵ како би се његове одредбе уподобиле новом Закону о полицији, тако да се нећемо упуштати у анализу услова за употребу средстава принуде, који су већ детаљно обрађени у Закону у полицији.

Сматрамо за сходно да треба указати на одређену нејасноћу. Наиме, како се од доношења Правилника 2007. године пуцање у животињу сматра употребом ватреног оружја, Правилник је детаљно обрадио наведену ситуацију. Међутим, није разрадио могућности употребе других средстава принуде према животињи, на пример службене палице, односно остало је нејасно да ли постоји и таква могућност. Наведено се проблемски рефлектује и на поље оцењивања оправданости и правилности наведеног средства принуде.

Ни Правилник се не може похвалити са прецизним одредбама везаним за употребу средстава принуде. Наводи да ће полицијски службеник у датој ситуацији, односно конкретним околностима, употре-

24 Чл. 105 ст. 1 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

25 Чл. 255 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16: „Прописи донети на основу Закона о полицији („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 63/09 – УС, 92/11 и 64/15) остају на снази до доношења прописа којим се стављају ван снаге, уколико нису у супротности са одредбама овог закона.“

бити средство принуде које успешно обављање полицијског посла јемчи уз најблаже последице по лице према коме средство принуде употребљава.²⁶ Из тумачења наведене одредбе види се њена ширина и еластичност, али и простор за дискрециону оцену.

Ради стручне и законите употребе средстава принуде и, с тим у вези, спречавања и сузбијања прекорачења, злоупотребе или друге примене средстава принуде у сврхе за које нису намењена, односно у неслужбене сврхе приликом допунског рада или у другим ситуацијама ван вршења службе у полицији, непосредне старешине у полицији врше унутрашњу контролу оправданости и правилности употребе средстава принуде.²⁷

Начин спровођења поступка оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде, као и начин на који полицијски службеници Министарства унутрашњих послова извештавају о употреби средстава принуде, прописани су у Инструкцији, на коју ћемо се осврнути у тексту који следи.

Кодекс полицијске етике се у једној општој одредби дотиче употребе средстава принуде. Каже да употреби средстава принуде, а нарочито употреби оружја, полицијски службеници прибегавају само у случајевима и под условом предвиђеним законом и другим прописима, не примењујући већу принуду од неопходне, и то само када је апсолутно нужно и у мери коју диктира реализација легитимно постављеног циља.

Даље се наводи да је полицијски службеник који је био присутан некој напред наведеној забрањеној радњи дужан да на такав случај укаже свом претпостављеном, Сектору унутрашње контроле полиције и органима спољњег цивилног надзора над радом Министарства.²⁸

Сматрамо да је широк круг субјеката коме треба да се обрати наведени полицијски службеник, и да је довољно да то буде само претпостављени, уз констатацију да наведена одредба није нашла своје место у пракси.

26 Чл. 2 Правилника о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, *Службени гласник РС*, бр. 19/07, 112/08 и 115/14.

27 Чл. 23 ст. 1 Правилника о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, *Службени гласник РС*, бр. 19/07, 112/08 и 115/14.

28 Чл. 35 ст. 1 Кодекса полицијске етике, *Службени гласник РС*, бр. 92/2006.

Поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде

У широкој лепези полицијских управних радњи од посебног интереса су оне које се односе на примену средстава непосредне принуде, као и радње којима се на други начин задире у поједине слободе и права грађана. Принуда која се врши у име државе има правни карактер (дозвољена је правом) и као таква се разликује од недозвољене, односно противправне принуде која је забрањена и кажњива.²⁹

Да би се утврдило да ли је употреба средстава принуде дозвољена правом, спроводи се поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде, у складу са наведеном Инструкцијом.

Условно, поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде, може се поделити на две врсте. Прва, у којем учествују старешине полицијског службеника који је употребио средства принуде, и друга, у којем је укључена и комисија која након процене даје мишљење о томе да ли је средство принуде законито и стручно употребљено.

О свакој употреби средстава принуде полицијски службеник одмах усмено извештава дежурну службу, односно непосредног старешину, а што пре а најкасније двадесет четири сата од употребе, подноси писмени извештај о употреби средстава принуде непосредном старешини, на унифицираном обрасцу, Обр. бр. 1 – ИУСП.

Након тога, у року од осам дана од подношења писменог извештаја, непосредни старешина спроводи поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде и доноси оцену у писаној форми на форматизованом обрасцу, Обр. бр. 2 – ОУСПНС.

Предмет употребе средстава принуде, непосредни старешина доставља непосредно вишем руководиоцу по линији рада полицијског службеника који је употребио средства принуде (у седишту Министарства за полицијске службенике распоређене у седишту Министарства, у полицијским управама за распоређене у полицијским управама) начелнику одељења, односно начелнику управе у седишту полицијске управе.

²⁹ Д. Васиљевић, Функције полиције и њена овлашћења да предузме управне радње, *НБП, Криминалистичко-полицијска академија*, Београд, бр. 2/2011, стр. 34.

Овде долази до конфузије. Наиме, у чл. 20 ст. 2 Закона о полицији³⁰ који је донет две године пре Инструкције, стоји да се за обављање полицијских послова у седишту Дирекције полиције образују управе, да се у седишту полицијске управе за град Београд образују управе и полицијске станице у општинама, а да се у седишту подручне полицијске управе образују одељења и ван седишта полицијске станице у општинама. Тако да „начелник одељења“ односно „начелник управе у седишту полицијске управе“ из Инструкције, не подразумевају све више руководиоце из Закона о полицији, којима треба доставити предмет.

Ситуација је додатно закомпликована изменама и допунама Закона о полицији,³¹ када је констатовано да се у седишту Дирекције полиције образују и специјалне јединице полиције, без даљег регулисања којим јединицама тај статус и припада (Жандармерија, Противтерористичка јединица...).

Даље се у Инструкцији наводи да „начелник одељења“, односно „начелник управе“ разматра списе предмета употребе средстава принуде и оцену непосредног старешине, а након тога предмет са предлогом оцене оправданости и правилности на обрасцу број три (Обр. бр. 3 – ПОУСП), доставља начелнику полицијске управе, који даје оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде, на обрасцу број пет (Обр. бр. 5 – ОУСП). Из даље анализе Инструкције закључује се да се мислило на начелника подручне полицијске управе, те се оправдано намеће питање шта са предметима који су ван ингеренције подручне полицијске управе, односно када су средства принуде употребили полицијски службеници који су запослени у другим организационим јединицама?

Конструише се дилема, да ли непосредни старешина треба да спроводи поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде, када се образује комисија у складу са чл. 25 ст. 1

³⁰ Службени гласник РС, бр. 101/2005.

³¹ Службени гласник РС, бр. 92/2011.

Правилника,³² јер одредба Правилника³³ каже да не треба, а одредба Инструкције³⁴ каже супротно.

Дакле, приликом употребе средстава принуде и оцене од стране непосредних старешина, долази до примене дискреционе оцене више пута, те се може рећи да се дискреционо оцењивање вишеструко понавља у једном догађају, а што се констатује кроз обрасце од један до пет. Наиме да би непосредне старешине, односно полицијски службеници из комисије, дали своју оцену, предлог оцене, коначну³⁵ оцену, односно мишљење, морају оцењивати и процењивати комплетан догађај из поднетих писмена полицијског службеника који је употребио средства принуде, као и из друге релевантне документације (службених белешки полицијских службеника, изјава сведока, мишљења-налаза лекара о врсти и степену телесних повреда и сл.).

Уместо наведених термина, предлагемо да се у обрасцу бр. 2 – ОУСПНС наведе „предлог оцене“, у обрасцу бр. 3 – ПОУСП каже „мишљење у вези оцене“, у обрасцу бр. 4 – ЗКУСП који сачињава комисија да остане „мишљење“, а у обрасцу бр. 5 – ОУСП да се констатује „оцена“, из разлога поштовања следа догађаја у вези оцењивања и исправне логичке конструкције.

Такође, предлага се лимитирање рокова потребних за доношење обрасца бр. 3 – ПОУСП и обрасца бр. 5 – ОУСП за случајеве када није формирана комисија.³⁶

Намера за упрошћавање процедуре у вези са подношењем писмена и поступка оцене оправданости и правилности употребе средстава

32 Кад полицијски службеник употреби ватрено оружје или кад средством принуде нанесе неке тешке телесне повреде или изазове смрт или кад средство принуде употреби против више од три лица, директор полиције, односно начелник подручне полицијске управе у којој ради полицијски службеник који је употребио средство принуде, образује комисију у саставу од најмање три полицијска службеника која разматра околности употребе средства принуде, сачињава записник и даје мишљење о томе да ли је средство принуде законито и стручно употребљено.

33 Чл. 24 ст. 3 Правилника о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, *Службени гласник РС*, бр. 19/07, 112/08 и 115/14.

34 Т. 16 Обавезне инструкције о начину извештавања и оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде, 01-6082/07-2, Београд, 2007, 01-2729/13-3, Београд, 2013.

35 Колоквијални израз, јер се два пута помиње „оцена“, у обрасцу бр. 2 – ОУСПНС и у обрасцу бр. 5 – ОУСП.

36 Када се формира комисија, полицијски службеник кога је министар овластио, узимајући у обзир мишљење комисије, доноси оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде у року од осам дана од дана пријема записника са мишљењем комисије; види т. 19 Обавезне инструкције о начину извештавања и оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде, 01-6082/07-2, Београд, 2007, 01-2729/13-3, Београд, 2013.

принуде, види се из доношења Обавезне инструкције о изменама и допунама Обавезне инструкције о начину извештавања и оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде,³⁷ када су према лицу или лицима употребљена средства за везивање без истовремене употребе других средстава принуде, при чему нису наступиле телесне повреде или друге последице.

Упрошћен је образац на којем полицијски службеник подноси извештај о употреби средстава принуде, а на истом се од стране непосредног старешине доноси оцена.

Чињеница да за рад у полицији Србије није законски услов да кандидат поседује образовање из полицијских или правних наука, често доводи у питање компетентност полицијских службеника у обављању послова и задатака за које је потребно одговарајуће стручно знање.³⁸ Наведено се свакако односи на примену полицијског овлашћења – средства принуде.

Такође, у пракси се може уочити да полицијски службеници често не располажу стручним знањем које је неопходно за сачињавање квалитетних извештаја, међу којима је и извештај о употреби средстава принуде. Извештавање о употребљеним средствима принуде често захтева и значајно време, што делује одвраћајуће на употребу средстава принуде када су за то испуњени законски услови или, пак, на неизвештавање о њиховој употреби.³⁹

Законита и правилна употреба средстава принуде обезбеђује полицијском службенику одговарајућу правну помоћ од стране Министарства унутрашњих послова.

Обавезна инструкција о пружању правне помоћи⁴⁰ каже да правну помоћ Министарство унутрашњих послова обезбеђује полицијском службенику против кога је покренут парнични, кривични и прекршајни поступак због оправдане примене полицијског овлашћења.

Регулисан је поступак подношења захтева за правну помоћ полицијских службеника из организационе јединице у седишту Министарства, као и полицијског службеника из полицијске управе (веро-

37 01 бр. 2729/13-3, Београд, 30. 7. 2013.

38 Р. Зекавица, *Улога полиције у демократском друштву и реформа полиције у Србији – случај ПУ Београд, Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 36.

39 Д. Милидраговић, *Угрожавање безбедности припадника полиције у извршавању полицијских послова*, *Безбедност*, МУПРС, Београд, бр. 3/2015, стр. 208.

40 01 бр. 12218/11 од 24. 10. 2013.

ватно се мислило на подручну полицијску управу), али су изостављене друге организационе јединице, чији полицијски службеници такође примењују средства принуде.

Закључак

Поштовање људских права и слобода, као и осталих универзалних вредности је данас стандард у демократском свету. У том смислу, владавина права подразумева да државни органи, а посебно апарат принуде (полиција), извршавају постављене послове и задатке законито и у интересу грађана.

Један од примарних циљева у процесу демократизације полиције јесте успостављање пуне подређености полиције праву.

Како се законом не могу нормирати и предвидети све потенцијалне ситуације, полицији се увек оставља простор за дискрециону оцену приликом свог деловања. Користећи дискрециону оцену, полиција се прилагођава новонасталим ситуацијама којих у току једне службе понекад има неколико десетина, и то по разним основама.

За време, од момента непосредно пре употребе средстава принуде, до доношења коначне оцене, може се рећи да долази до вишеструког дискреционог оцењивања. Дискрециону оцену доноси полицијски службеник који је употребио средство принуде, у смислу испуњености услова за њену употребу, али и непосредне старешине у поступку оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде, којом приликом се констатује да ли је средство принуде употребљено законито и правилно.

Један од циљева овог рада је да стручну јавност, али и полицијске службенике, како оне који непосредно примењују средства принуде, тако и оне који спроводе поступке оцене оправданости и правилности употребе средстава, али и руководеће полицијске службенике Министарства унутрашњих послова, подстакне на размишљање како унапредити поступање у предметној области уз давање конкретних предлога како побољшати правну регулативу. Циљ се огледа у доношењу јаснијих и прецизнијих одредби које би поступајућим полицијским службеницима олакшале непосредну примену средстава

принуде на терену, али и дале што објективније инструменте непосредним старешинама за оцену.

Може се констатовати да је дошло до пролиферације правила која обрађују материју употребе средстава принуде. Одредбе које непосредно регулишу употребу средстава принуде из Закона о полицији, Правилника, Инструкције, Кодекса полицијске етике, као и одредбе које уређују друга полицијска овлашћења из Правилника о полицијским овлашћењима⁴¹ и начин обављања полицијских послова из Правилника о начину обављања полицијских послова⁴², што је у посредној или непосредној вези са употребом средстава принуде, треба кодификовати. Тиме би се олакшало полицијским службеницима упознавање са прописима, а након чега је за очекивати и њихову квалитетнију примену.

Потребно је успоставити стандардне, универзалне процедуре приликом примене полицијских овлашћења, са посебном пажњом на употребу средстава принуде. На тај начин би се смањило поље дискреционе оцене и заузели би се ако не исти, барем слични ставови приликом поступања у сличним проблемским ситуацијама. Тиме би се знатно олакшало интервенисање полицијских службеника према грађанима и обезбедило спровођење начела правне једнакости.

Такође, унапређење технике сачињавања потребних писмена полицијских службеника који су применили средства принуде значајно би допринело њиховој сигурности и решености да предузму полицијско овлашћење, самим тим и квалитету саме интервенције. Колоквијално речено, смањиле би се могућности да незнање буде фактор који одвраћа или компликује поступање на терену.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бошковић, А., *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2015.
2. Васиљевић, Д., *Дискрециона овлашћења полиције*, НБП, Београд, бр. 1/2012.
3. Васиљевић, Д., Миловановић, Д., *Основна начела у поступању полиције*, Правни живот, Удружење правника Србије, Београд, бр. 10/2011.

⁴¹ Службени гласник РС, бр. 54/2006.

⁴² Службени гласник РС, бр. 27/2007.

4. Васиљевић, Д., *Функције полиције и њена овлашћења да предузме управне радње*, НБП, бр. 2/2011.
5. Живковић М., *Контрола полиције у правној држави, Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
6. Живковић, М., *Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству, Сузбијање криминала и европске интеграције*, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација „Ханс Зајдел“, Београд, 2010.
7. Зекавица Р., *Примена права и ефикасност полиције, Сузбијање криминала и европске интеграције*, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација „Ханс Зајдел“, Београд, 2010.
8. Зекавица, Р., *Улога полиције у демократском друштву и реформа полиције у Србији – случај ПУ Београд, Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
9. Кесић, З., *Прекорачење и злоупотреба полицијских овлашћења у сенци дискреционе моћи полиције*, Безбедност, МУПРС, Београд, бр. 2/2011.
10. Кесић М., З., *Лице и наличје дискреционе оцене у раду полиције, Положај и улога полиције у демократској држави*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
11. Милидраговић, Д., *Угрожавање безбедности припадника полиције у извршавању полицијских послова*, *Безбедност*, МУПРС, Београд, бр. 3/2015.
12. Пилиповић, В., *VI Научни скуп „Дани безбједности“, на тему Друштвена реакција на савремене облике угрожавања безбједности*, Зборник радова, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2012.

ПРАВНИ АКТИ

1. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.
2. Кодекс полицијске етике, *Службени гласник РС*, бр. 92/2006.

3. Обавезна инструкција о изменама и допунама Обавезне инструкције о начину извештавања и оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде, 01 бр. 2729/13-3, Београд, 2013.
4. Обавезна инструкција о начину извештавања и оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде, 01-6082/07-2, Београд, 2007., 01-2729/13-3, Београд, 2013.
5. Обавезна инструкција о пружању правне помоћи, 01 бр. 12218/11, Београд, 2013.
6. Правилник о начину обављања полицијских послова, *Службени гласник РС*, бр. 27/2007.
7. Правилник о полицијским овлашћењима, *Службени гласник РС*, бр. 54/2006.
8. Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, *Службени гласник РС*, бр. 19/07, 112/08 и 115/14.

POLICE DISCRETION ASSESSMENT THROUGH THE PRISM OF THE USE OF MEANS OF COERCION

Darko Bikarevic

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Abstract: One of the hallmarks of police that distinguishes it from other organs of state is holding the monopoly over the use of means of coercion. Police authority, especially the use of means of coercion, have to be precisely and normatively defined and regulated in order to prevent the risk of arbitrary policing. The solving methods cannot be stipulated in detail due to impossibility of foreseeing all the situations requiring police action. Hence, it is necessary to consider the possibility of discretion assessment in the sake of taking the right decision in a concrete case.

The subject of this paper shall not be the possibilities of discretion violation or abuse in decision making by police officials but the highlighting a highly complex role of police officials while exercising the authority stated above. The aim of the author is reflected in the endeavour to indicate the complexity of discretion assessment by the police official in charge while field working, and during which human rights and freedom can be violated

thus leading to long-term consequences for citizens and damage of police reputation.

Also, possible improvement methods for the current situation shall be suggested in the attempt to answering perhaps one of the most controversial questions in policing, with the aim that the discretion assessment functions fully in creating of legal security and equity as well as acting within the boundaries of the principles of legality and the rule of law.

Keywords: police, discretion assessment, police authority, means of coercion, legality.

DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF BOSNIA
AND HERZEGOVINA RELATING TO SEARCH OF
PREMISES, PERSONS AND TEMPORARY SEIZURE
OF OBJECTS AND THEIR IMPACT ON COURTS'
CASE LAW: CHALLENGES AND PROSPECTS

Academician Miodrag N. Simovic, PhD

*Judge of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina,
Faculty of Law of Banja Luka, Corresponding Member of the Academy
of Sciences and Art of Bosnia and Herzegovina, Foreign Member of the
Russian Academy of Natural Sciences and Active Member of the European
Academy of Sciences and Arts*

miodrag.simovic@ustavnisud.ba

Marina M. Simovic, PhD

*Secretary of the Ombudsman for Children of the Republic of Srpska,
Faculty of Law University "Apeiron" Banja Luka*

milena.s@blic.net

Vladimir M. Simovic, PhD

*Prosecutor of the Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina,
Faculty of Security and Protection, Independent University in Banja Luka*

vlado_s@blic.net

Abstract: The institution of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina is based on Article VI of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which, in addition to the authorities, regulates organizational structures and procedures, and the final and binding decision of the Court.

This Constitution has thus innovated the constitutional status of the Constitutional Court and made it compatible with the standards of the constitutional judiciary – at the same time as the independent guardian of the Constitution and an institutional guarantee for the protection of human rights and freedoms based not just at the list of Article II of the Constitution, but also by the instruments of Annex I of the Constitution of Bosnia and Herzegovina.

Particularly problematic areas in the work of the Constitutional Court appeared in addressing the issues of criminal law (substantive, procedural and international), as well as in the interpretation of constitutionally guaranteed fundamental rights and the possibility of their limitation.

In this context, when it comes to the field of fundamental rights, an extremely important role for a very creative position of the Constitutional Court plays the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as international conventions, especially those concluded in the framework of the Council of Europe.

The problem of protection of constitutional human and civil rights and freedoms in Bosnia and Herzegovina is aggravated by the fact that this country, with the difficulties of the transition period and the consequences of the last war, faced the difficulties of the global economic crisis, which hit all European countries.

The future of the rule of democracy in Bosnia and Herzegovina directly depends on whether the human and civil rights and freedoms are protected or not.

From the perspective of the high demands of modern constitutionalism, the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina should strive to achieve the very precarious balance between the ideal of the legal principles and the resulting reality in the given concrete conditions.

Keywords: The Constitution of Bosnia and Herzegovina, the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, search of premises, persons, temporary seizure of objects, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights.

Introduction

Search of an apartment, premises and persons and temporary seizure of objects and property are coercive measures against objects whose aim is to catch the suspect, i.e. the accused, or to get into possession of certain objects that have the importance for the procedure. Search of apartment, premises and persons and temporary seizure of objects and property are approached in the same way as to evidence actions, and that is within the framework of activities on revealing a crime and its perpetrator. Also, these actions constitute an important and very often action in practice.

Search constitutes an investigative action by which public authorities limit the rights to privacy and inviolability of home, in the interest of efficiency of criminal proceedings. Given that this action is taken at an early stage of the criminal proceedings, when doubts on committed crime are the lowest and that it constitutes a coercion measure ensuring the presence of the suspect and traces or objects of the criminal offense, the public authorities are required to provide guarantee that search action should be taken and carried out only under conditions and in the manner prescribed under the law.

The European Court for Human Rights¹ has confirmed in several its decision that the right to privacy under Article 8 paragraph 2 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms² has been violated by search of the apartment, which means that violation of the right to respect for someone's home always includes interference with a "private life".³ However, this court exceptionally allows such a possibility, in addition to existence of legal conditions, as well as respect of principle of proportionality and legitimate aim of search (for example, deprivation of liberty of the suspect).⁴ In fact, as long as domestic legislation allows that, national authorities may search "the home" of a suspect, as well as "the homes" of other persons where they could find evidence about that guilt, in case of any concrete doubt but, also, in case of unclear existence of doubt that a criminal offence was committed.⁵ Such conclusion is derived from some other international documents (for example, Article 17 of International Covenant on Civil and Political Rights).

International documents are dealing with temporary seizure of objects and property, not only in the context of protection of fundamental rights and freedoms (for example, Article 8 of the European Convention and Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention), but also for the reason of successful suppression of crime. The same as in case of search of the apartment, premises and persons, this action of evidence constitutes limitation of certain fundamental human rights, prescribed under constitutional or international law on human rights (the right to privacy and free correspondence and the right to property).

1 Hereinafter: The European Court.

2 Hereinafter: The European Convention.

3 Decision in case *Niemietz*, 1992, Series A. No. 251-B, p. 33.

4 For example: Decisions *Chappell v. Great Britain*, 1989, Series A. No. 152-A and *Murray v. Great Britain*, 1994, Series A. No. 300-A.

5 Decision of the European Court, 530/59, *X v. Federal Republic of Germany*, Yearbook III (1960), 184 (190).

According to consistent position of the European Court, measure of seizure (confiscation) of objects, in the context of criminal proceedings, even when it includes deprivation of property, represents a control of use of property within the meaning of paragraph two of Article 1 of Protocol No. 1.⁶ In accordance with the standards of the European Court and Constitutional Court, interference with the right to property has to be prescribed under the law, it has to have one or more legitimate aims and there has to be reasonable relationship of proportionality between means employed and the aim sought to be realized. In relation to that, it has to be established whether there is a fair balance between the demands of the general interest and interest of an individual concerned. The requisite balance will not be found if the person concerned has had to bear an individual and excessive burden.⁷

Rejection of a request for return of temporarily seized object or retention of physical evidence may be necessary in the interests of proper administration of justice, which is a legitimate aim in the general interest. It is indisputable that there is public interest in case when objects are seized with the aim of conducting an investigation in criminal proceedings. However, a question arises whether the control of property is proportionate to the legitimate aim sought to be realized, that is, whether it establishes a fair balance between the appellant's right and general interest.

In several its decision the European Court has held that property confiscated with the aim of legal proceedings has usually been connected with the control of use of property, which falls under the framework of paragraph 2, Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention. Also, in case *Smirnov v. Russia*⁸, the European Court has held that the situation in which investigative organ ordered that the computer be kept as physical evidence in a criminal case until such time as the trial court had given decision, that is, judgment, determining it as mean of evidence in a particular case, falls to be examined from the standpoint of the right of a

6 See the European Court, *Riela and others v. Italy* (dec.), Application No. 52439/99 of 4 September 2001; *Arcuri and others v. Italy* (dec.), Application No. 52024/99, ECHR 2001-VII; *C. M. V. France* (dec.), Application No. 28078/95, EHCR 2001- VII; *Air Canada v. United Kingdom*, 5 May 1995, para. 34, Series A, No. 316-A and *AGOSI v. United Kingdom*, 24 October 1986, para. 34, Series A, No. 108.

7 See the European Court, *James and others v. United Kingdom*, 21 February 1986, para. 50, Series A, No. 98; *Schirmer v. Polland*, Application No. 68880/01, 21 September 2004, para. 35 and *Wieczorek v. Polland*, Application No. 18176/05, 8 December 2009, paras. 59 and 60. Compare contrariwise *Ian Edgar (Liverpool) Limited v. United Kingdom* (dec.), Application No. 37680/97, 25 January 2000.

8 See judgment of the European Court, *Smirnov v. Russia*, application No. 71362/01, of 7 June 2007, para. 54.

State to control the use of property in accordance with the general interest, i.e. within the meaning of paragraph 2 of Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention.

In this decision, the European Court has held that the computer itself was not an object, instrument or product of any criminal offence and that the information stored on its hard disk, examined by the investigator, printed out and included in the case file, were valuable and instrumental for the investigation. In these circumstances, the European Court could not discern any apparent reason for continued retention of the central unit and concluded that no such reason has been advanced in the domestic proceedings or before that court, and that nevertheless the computer has been retained by the domestic authorities until issuance of the judgment, that is, for more than six years. Also, in this connection, the European Court noted that the computer was the applicant's professional instrument which he used for drafting legal documents and storing his clients' files and concluded that retention of the computer not only caused the applicant personal inconvenience but also handicapped his professional activities, which might have had repercussions on the administration of justice. Having in mind above stated, the European Court concluded that Russian authorities failed to achieve a "fair balance" between a general interest and protection of the applicant's right to peaceful enjoyment of property, and had, therefore, concluded that Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention had been violated.

Process and legal consequences of illegal search and temporary seizure of objects and property are reflected in nullity of action taken or in impossibility to use evidence collected in such a manner in criminal proceedings for making a decision. If a judgement is based on such an evidence, provisions of criminal proceedings have been seriously violated. Also, the accused may point out, as a reason for preliminary objection against an indictment, illegal search and temporary deprivation and seizure of object and property and, thereby, dispute the legality of evidence obtained.

Search of an apartment, premises or persons

A search may refer to a person or an apartment or other premises of the suspect or accused or other person (Article 51), premises of persons who are released of the obligation to testify for their personal relations with the

suspect or accused (Article 83), as well as to those persons (Article 52 of the Criminal Procedure Code of BiH⁹). As a rule, search is conducted in investigative phase but it is also possible to conduct it in further phases of the proceedings. However, in criminal sense, the most successful way is to conduct it right after an offence had been committed.

In practice it is a complex issue of making distinction between the examination of vehicles, passengers and luggage (Article 219 paragraph 1) and search of an apartment, premises and persons referred to in Articles 51 and 52 of the Code. The main difference lies in the fact that scope and boundaries of investigation when examining vehicles, passengers and luggage are significantly narrower than they are for the search of an apartment, premises of persons. In addition, no court order is necessary for examination.

Search of an apartment, other premises and movables may be ordered only when there are sufficient grounds for reasonable suspicion that during search the following might be found there: (1) assumed perpetrator of criminal offence or his accomplice, (2) traces of a criminal offence or (3) objects relevant for the criminal proceedings. Where there are sufficient grounds for reasonable suspicion, search is determined in accordance with circumstances of each individual example of commission of criminal offence (Article 51 paragraph 1 of the Code).

Search of movables is connected with search of an apartment or other premises. Legal possibility of search of movables, under conditions listed in paragraph 1 of Article 51 of the Code, includes a search of computer systems, devices for storing computer and electronic data, as well as mobile phones.

Formal requirement for search is written and reasoned court order. It implies that the court previously has to establish existence of legal requirements for search, which are provided for under Articles 51 and 52 of the Code. In order to start the search, a prosecutor or authorized officials who have been approved by the prosecutor have to file a request (Article 53 paragraph 2 of the Code).

Authorized officials shall have a special authorization to enter into one's apartment and, if necessary, search the apartment or other premises without a court warrant and court witnesses, in cases provided for in Article

9 "Official Gazette of Bosnia and Herzegovina" nos. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 and 72/13. Hereinafter: the Code.

64 paragraph 1 of the Code. Search of persons without court warrant for search and without presence of witness shall be possible if one of legally prescribed alternative requirements under Article 64 paragraph 2 is met.

According to the form, the request for issuance of search warrant may be filed in writing or orally (Article 54 paragraph 1 of the Code), but the rule is that the request shall be filed in writing. However, if the request is submitted in writing, it must be drafted, signed and certified in the manner as defined in Article 55 paragraph 1 of the Code. Exceptionally, it is possible to file an oral request for issuance of a warrant when there is a concrete threat of delaying it (Article 56 paragraph 1 of the Code).

The search must be approached, that is, a warrant has to be executed not later than 15 days from the date of its issuance. If the warrant is not executed within that period of time it has to be returned to the court (“without any delay”). As a condition for legal search, it must contain a rule of its execution within a period between 6:00 AM to 9:00 PM. Exception shall only be allowed if the warrant expressly authorizes execution thereof “at any time of the day or night”.

Execution of the warrant is a right and obligation of the prosecutor (Article 35 paragraph 2, item a) in connection with Article 217 paragraph 1 of the Code). However, the prosecutor may entrust execution of the warrant to authorized officials (Article 218) even though some provisions of the Code only mention authorized officials.

Special rules for search of an apartment or other premises, which depart from regular search procedure, are provided for in Article 60 of the Code.

Right after the search, a search report of an apartment, premises or a person is prepared immediately. A person, from whom objects and ID's were taken, shall immediately be issued a confirmation on temporarily seized objects or ID's.

Temporary seizure of objects and property

This evidence action is specific for investigation, but its conduct is possible even before the beginning of an investigation, as an urgent investigative act (Article 66 in connection with Article 218 of the Code). It consists of temporary seizure of objects: (1) which are the subject of seizure pursuant to the Criminal Code or (2) may be used as evidence in the

criminal proceedings. Such objects shall be temporarily seized and their custody shall be secured pursuant to a court decision (Article 65 paragraph 1 of the Code).

Anyone in possession of such objects must turn them over upon the order of the judge. A person who refuses to surrender objects may be fined in an amount up to 50.000 KM, and may be imprisoned if he/she persists in his/her refusal. Imprisonment shall last until the object is surrendered or until the end of the criminal proceedings, but no longer than 90 days (Article 65 paragraph 5 of the Code).

Mentioned procedural measures may not be applied to certain persons in case they refuse to surrender the objects which the court ordered to be seized. These are: (1) suspect, that is, accused and (2) persons who are exempt from the duty to testify (Article 65 paragraph 9 of the Code).

Formal conditions for temporary seizure of objects and property are existence of a court decision in form of order. Order for seizure of object shall be issued by the court, on the motion of the prosecutor or authorized officials who have been approved by the prosecutor (Article 65 paragraph 2 of the Code). Within the meaning of functional competence that is a preliminary proceedings judge (before raising an indictment), a preliminary hearing judge (before the beginning of the main hearing) and a judge, that is, president of the panel at the main hearing.

Temporary seizure of objects shall be executed by authorized officials on the basis of issued order (Article 65 paragraph 4 of the Code). The prosecutor shall have the duty to order authorized official to execute an order issued by the court (Article 35 paragraph 2 item f) of the Code).

In relation to temporarily seized objects from natural or legal person, there is a ban for their: (1) sale, (2) donation or (3) disposal in any other way.

The seized objects and documentation shall be deposited with the court, or the court shall otherwise provide for their safekeeping (Article 70 of the Code). The prosecutor shall have the right to inspect those objects and documents.

Objects that have been temporarily seized during criminal proceedings must be returned to the owner or possessor once it becomes evident during the proceedings that: (1) their retention runs contrary to Article 65 and (2) that there are no reasons for their seizure under Article 391 (Article 74 of the Code).

Also, the objects may be seized if there is no order as formal condition. In that case, only physical condition shall be allowed: that these are objects that should be seized in accordance with criminal code or that may serve as evidence in criminal proceedings, as well as that there is danger of delay.

Case-law of the constitutional court of Bosnia and Herzegovina

In several cases the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina¹⁰ dealt with constitutional and legal issues of search of an apartment, premises or persons and temporary seizure of objects and property. In that sense, the Constitutional Court recalls of the standing of the European Court that its task is not to replace the assessment on admissibility of evidence of domestic courts for its own, even though it may examine the way on which these evidence were treated as important element for making a decision whether the trial was fair, so, therefore, the rules on evidence are mostly the issue for domestic courts to be resolved. In addition, the Constitutional Court points out to the case-law of the European Court according to which accepting of illegally obtained evidence does not in itself constitute violation of Article 6 of the European Convention, but that the European Court has found in case *Schenk v. Switzerland* that it may lead to injustice depending on the facts of each individual case.¹¹ Namely, the standing of the European Court in that case was that Article 6 of the European Convention did not contain any rule regulating the issue of admissibility of evidence but that it was the issue within an exclusive competence of domestic legislation and that, in accordance with aforementioned, acceptance of illegal evidence does not in itself means violation of Article 6 of the European Court, that the European Court examines the proceedings as a whole, i.e. whether the courts deprived a person of his/her right to a fair trial by using that illegal evidence.

Search of an apartment, premises or persons

(1) In its Decision on admissibility and merits, number AP 291/08 of 19 November 2011, the Constitutional Court concluded that there was a

¹⁰ Hereinafter: the Constitutional Court.

¹¹ See the European Court, *Schenk v. Switzerland*, judgment of 12th July 1988, Application No. 1086/84, Series A-140, para. 49.

violation of the right to a fair trial under Article II(3)(e) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 6 paragraph 1 of the European Convention given that the regular courts used found narcotics as evidence in criminal proceedings. To be more precise, it was *de facto* the only direct evidence which burdened the appellant with criminal offence in question and it was the evidence obtained by arbitrary application of Article 120 paragraph 3 of the Criminal Procedure Code of the Republic of Srpska¹² (Criminal Procedure Code). Accordingly, according to the opinion of the Constitutional Court this evidence (narcotics) does not have necessary quality to be basis for the court's decision as it was done in the case in question and, thereby, arbitrary decisions violating the appellant's right to a fair trial were made. In addition, the Constitutional Court concludes there is a violation of the right to a fair trial under Article II(3)(e) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 6 paragraph 1 of the European Convention given that it is indisputable that competent prosecutors in the case in question did not open and check objects temporarily seized from the appellant in pursuance with imperative provisions of paragraphs 1 and 2 of Article 135 of the Criminal Procedure Code.

Taking into account principles of the case *Bykov v. Russia*¹³ the Constitutional Court first examined whether the appellant was given the possibility to refute validity of evidence (narcotics found after the search conducted on the basis of oral order for search of vehicle) and to oppose its use during the criminal proceedings against him. The Constitutional Court notes that the provision of Article 120 paragraph 3 of the Criminal Procedure Code explicitly provides for that upon being advised that an oral request for a search warrant is being made, the preliminary proceedings judge shall record all of the remaining communication and shall sign a copy of the record and file it with the court within 24 hours of the issuance of the warrant. According to the Constitutional Court, this warrant indisputably has an imperative character and it clearly and indisputably imposes an obligation to the preliminary proceedings judge to make a record when issuing a search warrant on the basis of an oral request and to deliver that record to the court within 24 hours.

The Constitutional Court considers this obligation has been imposed just for the guarantee that oral warrant is issued exclusively on the basis of an approval of preliminary procedure judge, i.e. that the function of

12 "Official Gazette of the Republic of Srpska" no. 53/12.

13 Application No. 4378/02, of 10 March 2009, paras. 94-105.

the court in relation to establishment of existence of legal requirements for search has been realized, and the 24 hours' time limit itself excludes the possibility of possible further misuses. According to the Constitutional Court, the Criminal Procedure Code leaves no possibility to convalidate failure to submit conduct of communication (when oral warrant is being made) and failure to submit a signed copy of the record to the court, with certain actions (for example, giving the statement of preliminary procedure judge on issued oral warrant). In relation to that, it follows that failure of preliminary proceedings judge to make a record and file it to the court, as prescribed under Article 120 paragraph 3 of the Criminal Procedure Code, would constitute an absolutely essential violation of provisions of the criminal proceedings under Article 303 paragraph 1 item z) of the Criminal Procedure Code, since the search done contrary to legal provisions makes such action illegal, and its consequence is that evidence obtained with such an action may not be used in evidence proceedings, having in mind provision of Article 10 paragraph 2 of the Criminal Procedure Code which provides for that the court may not base its decision on evidence obtained through essential violations of the Criminal Procedure Code.

Furthermore, if the search of the appellant's vehicle was illegal (and it was), then the objects found may not be used as evidence under provision of Article 10 of the Criminal Procedure Code. Taking into account that found drugs is the only direct evidence on the basis of which regular courts based their decisions and declared the appellant's guilt of criminal offence of illegal production and traffic of narcotics under Article 224 of the Criminal Code of the Republic of Srpska¹⁴, and since the search of the appellant's vehicle, after which narcotics in question were found, was not conducted legally, such evidence does not have necessary quality within the meaning of Article 6 paragraph 1 of the European Convention – that the courts could base their decision on it.

In addition to above stated facts and in accordance with constant case-law not to examine the fairness of the proceedings "in its entirety", the Constitutional Court examined the appellant's objection which, according to the Constitutional Court, brings into question the identity of temporarily seized object, that is, which problematize the use of temporarily seized objects as evidence against the appellant. The appellant emphasized that neither the preliminary proceedings judge was present on the occasion

¹⁴ "Official Gazette of the Republic of Srpska" nos. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12 and 67/13.

of opening and check of seized objects, nor him (the appellant) or his attorney, as prescribed under Article 135 of the Criminal Procedure Code. This omission, according to the appellant, led to the fact that seized objects constituted legally invalid evidence, especially because certain witnesses stated the issue was about 16 packs of green vegetable matter in yellow, some in brown packaging, on which prints of the appellant's ridges were found (fingerprints).

By inspection of the court file in question, the Constitutional Court was convinced that the prosecutor in charge did not perform the actions under Article 135 of the Criminal Procedure Code. Shortly, the file contains no record on opening and check of objects temporarily seized from the appellant. Accordingly, it is indisputable that the prosecutor in charge of the case in question did not open and check objects temporarily seized from the appellant in accordance with imperative provisions of paragraphs 1 and 2 of Article 135 of the Criminal Procedure Code. Also, it should be added that heard witnesses gave different statement in relation to the colour of the tape or ribbon by which the objects seized from the appellant were sealed up, and that seized objects had no traces of ridges, that is, appellant's fingerprints. Having in mind all of this, the Constitutional Court considers that the regular courts in the case in question have not eliminated reasonable doubt in relation to identity of the objects seized from the appellant and, taking into account that contested judgements were exclusively based on that evidence (seized objects for which the expertise found to be narcotics), the Constitutional Court considers the proceedings in question, taken as a whole, does not comply with the standards of the right to a fair trial under Article 6 paragraph 1 of the European Convention.

(2) the Decision on admissibility and merits number AP 4382/12 of 24 April 2015 (search of an apartment), the Constitutional Court found that there was a violation of the right to a fair trial under Article II(3)(e) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 6 paragraph 1 of the European Convention when decision of regular courts are exclusively based on evidence (arms and ammunition found with the appellant during search of his house) obtained by arbitrary application of relevant provisions of Article 120 paragraph 3 of the Criminal Procedure Code, because preliminary procedure judge did not make a record on orally issued warrant and did not file this record within legally prescribed time limit to the court.

The Constitutional Court, before all, recalls of the fact that in its case-law it usually dealt with similar factual and legal issues, in aforementioned Decision number AP 297/08. In the circumstances of the case in question, the Constitutional Court considers that regular courts arbitrarily applied substantive law, provision of Article 120 paragraph 3 of the Criminal Procedure Code, when they found that the failure of the preliminary procedure judge to make a record and file it to the court, as prescribed under Article 120 paragraph 3 of the Criminal Procedure Code, did not constitute an essential violation of provisions of the criminal proceedings under Article 311 paragraph 1 item z) of the same Code, because the search was done contrary to legally prescribed requirements – makes this action illegal what, furthermore, has as consequence the fact that evidence obtained by that action may not be used in evidence proceedings (Article 10 paragraph 2 of the Criminal Procedure Code). Accordingly, the Constitutional Court considers there was no way of wider interpretation of powers given to the organs of “public authority” in question in performing the actions prescribed under mentioned provisions of the Criminal Procedure Code, “search, etc.”, because the issue is about strict compliance of provisions of quoted law which, indisputably, was the aim of the legislator, and with purpose of legal presentation of evidence.

(3) There is violation of the appellant’s right to a fair trial under Article II(3)(e) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 6 paragraph 1 of the European Convention when a court verdict contains facts and circumstances based on illegal evidence, that is when contested decision is based on evidence on which the court cannot base its decision within the meaning of provisions of Article 10 paragraph 2 of the Criminal Procedure Code (Decision on admissibility and merits of the Constitutional Court, number AP 3364/10 of 12 February 2014). In relation to that, the Constitutional Court recalls that it has already deliberated on the similar issue in the Decision number AP 291/08. Having in mind that in the case in question the preliminary procedure judge has not acted in accordance with provisions of Article 120 paragraph 3 of the Criminal Procedure Code, as it clearly follows from contested decision, which, accordingly, makes search action illegal, the Constitutional Court points out that, therefore, evidence obtained on the basis of that search, should be considered as illegal evidence within the meaning of provisions of Article 10 paragraph 2 of the Criminal Procedure Code.

Also, the Constitutional Court notes, as it clearly follows from the facts of the case, that the prosecutor did not inform the preliminary proceedings judge about “opening and check of temporarily seized objects”, as prescribed under provisions of Article 135 paragraph 2 of the Criminal Procedure Code. Given that, and having in mind that those are “objects” seized during illegal search, the Constitutional Court points out that the record on opening, visual check and weighing of temporarily seized objects is considered as illegal evidence within the meaning of provision of Article 10 paragraphs 2 and 3 of the Code.

(4) In the Decision on admissibility and merits, Number **AP 2120/09** of 26 May 2012 (search of persons, apartment, car, mobile phone and computers, hard disks and other data storage devices), the Constitutional Court concludes that there has been a violation of the appellant’s right to respect for home, private and family life since the warrant of the Court of BiH, based on which the search was conducted, lacked a minimum of concretization in terms of existence of reasons suggesting that there exists a likelihood that someone (perpetrator or accomplice) or something (the traces of a criminal offence or objects relevant to the proceedings) would be found with the appellant, which clearly stems from the content of the provisions of the Criminal Procedure Code of Bosnia and Herzegovina (CPCBH) and represents a guarantee of justification for issuing a search warrant.

First of all, when deciding whether the warrant “is in accordance with the law”, the Constitutional Court notes that it has “wider” jurisdiction in this field, i.e. it provides greater guarantees than the European Court and has jurisdiction to “enter” the issue of legality so as to determine whether a particular provision of the law is applied in an appropriate manner, or whether “it is in accordance with the law”. In its Decision number **AP 3376/07** of 28 April 2010, the Constitutional Court found a violation of Article II/3f of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 8 of the European Convention and found that the search was illegal because the search warrant was not served on the appellant prior to the search.

In the case in question, the Constitutional Court found that the procedure of issuing a search warrant for search of the appellant and his apartment, i.e. house and others, as specified by the order of the Court of BH, did not satisfy the criterion of “interference in accordance with the law” under Article II(3)(f) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 8 of the European Convention. Namely, the process of issuing the search

warrant was not conducted in accordance with the relevant regulations, since the Court of BH did not give reasons that it had sufficient grounds for suspecting that the search will result in finding something with the appellant or in his apartment, i.e. house, car, mobile phone or computer, which is a necessary condition for the issuance of a search warrant. Having in mind that the warrant of the Court of BH was “conducted” or completed, and taking into account the appellant’s allegation that he suffers damages from this action of the Court of BiH and competent persons who have carried out the search, the Constitutional Court finds that the established violation is a sufficient satisfaction for the appellant.

(5) Finally, in its Decision on admissibility and merits, number **AP 3376/07** of 28 April 2010 (search of an apartment), the Constitutional Court found no violation of the right to home under Article II(3)(f) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 8 of the European Convention when an authorized official in the procedure of execution of a warrant for search of an apartment, contrary to explicate legal provision, fails to serve a search warrant to a person whose apartment is to be searched prior to the search. Having in mind this legal provision containing the obligation to serve a search warrant prior to the search and the appellant’s allegation they failed to do so, which the Prosecutor’s Office of Brčko District did not contest, following the principles of Article 8 of the European Convention stated in this Decision, the Constitutional Court holds that failure to take this action caused illegal interference with the appellant’s right to respect for her home.

Temporary seizure of objects and property

(1) In its Decision on admissibility and merits, number **AP 3540/13** of 10 February 2015, the Constitutional Court found that there has been violation of the right to property under Article II(3)(k) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention, when the appellant’s right to property was interfered by way of violating the balance between public interest and appellant’s interest by rulings of the Municipal Court, which placed an individual and excessive burden on the appellant in term of making it impossible for her to dispose with her property. In relation to that, the Constitutional Court, before all,

recalls of its own case-law¹⁵ referring to similar factual and legal issues. Namely, in above mentioned case, the Constitutional Court considered the appeal of the appellant whose vehicle was temporarily seized, as in the case in question, due to reasonable doubt in falsified chassis number on that vehicle, and the appellant's request for return of temporarily seized vehicle was refused as prematured because the competent prosecutor's office insisted on keeping the vehicle because of falsified chassis number and because the investigation in the case in question was still pending despite the expiry of more than five years from the temporary seizure. In the case concerned, the Constitutional Court referred to the relevant case-law of the European Court in earlier mentioned case *Smirnov v. Russia*¹⁶.

The Constitutional Court notes that this case is similar to mentioned cases of the Constitutional Court and the European Court. Namely, the Constitutional Court notes that the Municipal Court by its rulings rejected the appellant's request for return of temporarily seized vehicle in question because the expertise established that chassis number of the vehicle in question was falsified, and that the vehicle cannot be returned until the final prosecutor's decision in this case. However, the Constitutional Court notes that the Municipal Court in its rulings, besides general conclusion that the vehicle in question shall be used as evidence during the investigation, did not give any concrete reasons for which it considered there were justified reasons to keep the vehicle in court deposit, especially having in mind the fact that, according to the case file, the Sector of the Criminal Police – Technical Department, during an expertise of chassis number, checked it in details and carried out necessary examination of the vehicle by which, according to the opinion of the Constitutional Court, it collected relevant information about that vehicle.

Furthermore, the Constitutional Court points out that the Municipal Court's order on temporary seizure of the vehicle prevented the appellant to dispose with her vehicle and that such a situation existed in the moment this decision was made, that is, more than seven years, which is a very long period of time especially having in mind that it is indisputable an object which loses its value over time (amortization). In addition to that, the Constitutional Court notes that the Municipal Court in its rulings rejecting the appellant's request for return of the vehicle – pointed out

¹⁵ See the Constitutional Court, Decision on admissibility and merits, number AP 1986/09 of 13 July 2012, at www.ustavnisud.ba.

¹⁶ Application number 71362/01 of 7 June 2007.

that the Cantonal Prosecutor's Office did not give its consent for return of the vehicle and, therefore, the vehicle cannot be returned "until the final prosecutor's decision is made in this case". However, the Constitutional Court notes that the investigation conducted in that case by the Cantonal Prosecutor's Office has still been pending and that it is unlikely when it will be finished, having in mind that the provisions of the Criminal Procedure Code of the Federation of BiH¹⁷ (CPCFBH) provides no deadline for making a final decision.

On this occasion, the Constitutional Court did not deal with the issue of the lengths of investigation but considered it was obviously necessary to refer to the provision of Article 88 of the Criminal Procedure Code of the Federation of BiH, according to which objects that have been temporarily seized during the criminal proceedings shall be returned to the owner or possessor once it becomes evident during the proceedings that their retention runs contrary to Article 79 of this Code and that there are no reasons for their seizure, especially to the provision of paragraph 2 of Article 88 according to which the court shall decide on the request for return of temporarily seized objects after the prosecutor's statement. It follows from contested decision that the regular court understands the prosecutor's statement as the only direction in which the court should make its decision. However, the legislator indisputably did not have it in mind when it prescribed prosecutor's statement, since it gave the decision on the request for return to the court only and left it to assess whether retaining of temporarily seized object was in accordance with Article 79 of the Code or whether there are reasons for seizure of the object. In addition to the prosecutor's statement, it is up to the regular court to reason why it is necessary, after seven years after „temporary” seizure of the appellant's vehicle, to retain the vehicle in that status and to explain what should the appellant's vehicle be used for in the concrete case when the expertise of the chassis number and other parts of the vehicle has been done right after the vehicle was seized, i.e. almost seven years ago. Finally, in such cases, the regular court is not expected anything else but to try. Otherwise – if the prosecutor's statement is the only relevant argument – the legislation should give the decision on return of temporarily seized object (the appellant's vehicle in the case in question) to the prosecutor's office and not the court.

¹⁷ "Official Gazette of the Federation of BiH" nos. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 and 59/14.

In accordance with all above stated, the Constitutional Court considers that the ruling of the Municipal Court rejecting the appellant's request for return of temporarily seized vehicle has not reached "a fair balance" between the general interest and the appellant's right, i.e. an individual and excessive burden has been put on the appellant by way of preventing her from free disposal with her property and the burden of uncertainty whether that property will ever be returned to her, by which her right to property under Article II(3)(k) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention has been violated.

(2) In its Decision on admissibility and merits, number **AP 3329/10** of 9 October 2013, the Constitutional Court concluded there has been violation of the right to property under Article II(3)(k) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention when decisions of the Court of BH interfered with the appellant's right to property by violating the balance between the public interest and the appellant's interest, i.e. by individual and excessive burden that the appellant suffers by way of not being able to freely dispose with his property. The Constitutional Court notes that contested ruling rejected the appellant's request for return of temporarily seized objects as ill-founded, stating previously seized objects are necessary as evidence in the investigation pending against the appellant and other suspects, due to existence of reasonable doubt that they have committed a criminal offence of organized crime under Article 250 paragraph 2 in relation to the criminal offence of misuse of office or official authority under Article 220 paragraph 3 of the Criminal Code of BiH¹⁸ and that the prosecutor's office shall dispose which evidence to use, or which evidence may serve it for proving certain facts, so that temporarily seized objects cannot be returned to the owner at that stage of the proceedings.

The Constitutional Court considers rejection of the appellant's request for return of temporarily seized objects, i.e. retention of substantive evidence may be necessary in the interest of valid exercise of justice which constitutes a legitimate aim in the general interest.¹⁹ Namely, it is indisputable for the Constitutional Court that there is public interest in the case the objects are seized for conduction of an investigation in the criminal proceedings.

18 "Official Gazette of Bosnia and Herzegovina" nos. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15 and 40/15.

19 See the European Court, *Smirnov v. Russia*, Application number 71362/01, Judgment of 7 June 2007, para. 57.

However, a question arises as to whether the control of the appellant's property is proportionate to the legitimate aim sought to be realized, i.e. whether a fair balance is struck between the appellant's right and general interest. In relation to that, the Constitutional Court notes that the Court of BiH, in addition to general conclusion that temporarily seized objects shall serve as evidence during investigation and that it could neglect the assessment of the prosecutor's office that temporarily seized objects are relevant for the criminal proceedings, did not give any concrete facts for which it considers there are justified reasons for further retention of seized objects. Subsequently, the Constitutional Court points out that the appellant has not been able to dispose with his object since 17 September 2008 when the Court of BiH issued an order for temporary seizure of the object, and that such a situation has been on-going pending the decision, i.e. for five years already, which is a long period.

Finally, the Constitutional Court recalls that the same factual and legal issues have already been considered in its Decision on admissibility and merits number **AP 1986/08** of 12 July 2012 in which it found violation of the right to property as decisions of the regular court violated the balance between public interest and the appellant's interest by placing an individual and excessive burden on the appellant which prevents him from free disposal with his property.

(3) In its Decision on admissibility and merits, number **AP 3990/09** of 30 January 2013, the Constitutional Court pointed out there has been no violation of the right to property under Article II(3)(k) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention when taken measures that resulted in interference with the appellant's right to property follow from a discretion right of the State to control the use of property, and such measure is based on the law, serves the legitimate aim and does not bring into question reasonable relationship of proportionality between the general interest and the interest of an individual by way he has to bear an individual and excessive burden.

Disputable vehicle, which was temporarily seized from the appellant on the basis of confirmation on temporary seizure which was upheld by contested ruling of the Cantonal Court, is "the property" in the present case. This proceedings did not question the appellant's claims he bought a car *bona fide* from its previous owner. Therefore, temporary seizure of the vehicle constitutes a measure that resulted in interference with the

appellant's right to peaceful enjoyment of property within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention.

Disputable vehicle was seized from the appellant on the basis of Article 80 paragraph 1 of the CPCFBH in relation to Article 79 paragraph 1 of the same Code, regulating that objects that should be seized under Criminal Code of the Federation of BH²⁰ may be temporarily seized, as well as objects that may serve as evidence in the criminal proceedings without court warrant if there is danger of delay. The Constitutional Court notes that, in the case in question, the action of temporary seizure was taken by an authorized official after it was established at the competent organizational units of Interpol that disputable car had been stolen, that the appellant surrendered disputable car voluntarily and that the appellant was given the confirmation on temporary seizure made in accordance with the law.

The appellant was not deprived of the possibility to file an appeal against temporary seizure which was accepted by the ruling of the Municipal Court ordering return of disputable vehicle to the appellant. Deciding on the appeal of the cantonal prosecutor against the ruling of the Municipal Court, the Cantonal Court concluded the action was taken in accordance with requirements provided for under Article 80 paragraph 1 of the CPCFBH, i.e. that there was a danger of delay and willingness of the appellant, and that the fact how the appellant gained disputable vehicle was irrelevant for the legality and correctness of this action. Accordingly, the Constitutional Court considers the interference with the appellant's right to property was in accordance with the law.

When assessing whether there was danger of delay, the Cantonal Court pointed out that it was reflected in the fact that disputable vehicle was stolen and that there was a need to seize it in order to ensure its return to legitimate owner. Therefore, it follows that the measure of temporary seizure followed a legitimate aim – by depriving the use or alienation of alienated property, i.e. of disputable vehicle in the case in question.

Given the fact the issue is about the measure of temporary character, that it does not interfere with obtained right to object that it is temporarily seized and that it, as evidence action, constitutes an essential mean in preventing and discovering of criminal offences, temporary seizure of disputable vehicle from the appellant has not violated a fair balance of proportionality between his interest and the general aim sought to be

20 "Official Gazette of the Federation of BH" nos. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14 and 76/14.

realized. In relation to that, the Constitutional Court emphasizes that it considered the issue of proportionality in relation to the appellant who obtained the right of ownership over disputable vehicle as *bona fide* buyer, but (and) in relation to the first (real, original) owner of disputable vehicle from whom this vehicle was stolen.

According to the Constitutional Court, the original owner of this vehicle has to be protected, in the first place, and his right is to have the stolen vehicle returned. Therefore, the interest of the original owner “outweighs” the interest of the appellant as *bona fide* buyer and, also, of the owner of disputable vehicle. Relationship of proportionality between the appellant and original owner of disputable vehicle has not been violated (also) because the appellant has a right to appeal for return of money from the seller, i.e. a person from whom he bought disputable vehicle, and the appellant may seek compensation from the competent public authority body, i.e. authorized person, having in mind that the disputable vehicle has been in traffic since 2000 and that it was registered eight times before that.

Conclusion

Starting from the content of legal provisions, the reasons, i.e. basis for issuance of the search warrant is basis for doubt that something or someone will be found (in the present case it would be finding of an object coming from a criminal offence, i.e. traces of criminal offence). That means, when issuing a search warrant the court does not deal with existence of suspicion that a criminal offence has been committed. Suspicion that a criminal offence was committed falls within the “jurisdiction” of the prosecutor’s office and this is *conditio sine qua non* of the request for issuing of the warrant. It, furthermore, means that the prosecutor’s office may file a request for issuing of a search warrant, after having established existence of lower level of doubt (so-called “reason to doubt” – in the investigation phase) that a criminal offence was committed, if it considers there is a probability something or someone would be found at a particular space, but it has to submit the court evidence pointing out to probability that persons or leads or objects would be found at marked or described place or at specific person. Accordingly, when a court issues a search warrant it does not deal with suspicion that a criminal offence was committed but it has to find enough grounds for suspicion that persons being searched

have certain objects, traces or person with them. Given the fact that the Criminal Procedure Code itself contains terms of “grounds for suspicion”, “probability”, “reasonable doubt” that could be differently graded in everyday life, it is important to note that “grounds for suspicion” is the lowest level of doubt, “reasonable doubt” is a level of suspicion which the prosecutor’s office has when raising an indictment (which understands certain security), and “probability” is somewhere in between of those two levels of suspicion. That means that the court has to have even higher level of suspicion that something or someone would be found during the search than grounds for suspicion that a criminal offence was committed, in order to issue a search warrant. The very reason for which the court during investigation makes a decision or issues a search warrant, as well as the reason of this “higher level of suspicion”, is to protect home, privacy and family life of an individual to which the warrant refers. Accordingly, the warrant which acts against certain persons (suspect, accused or third persons) has to have minimum of concrete reasoning which lies in the probability that something or someone would be found, and which clearly follows from the content of legal provisions.

In the investigation phase which is very delicate and secret, no facts of evidence that would endanger the conduct of the proceedings should be presented. However, after the search is done, there shall be no more “secrecy”, i.e. a person has already been introduced with certain actions of the prosecutor’s office. Due to above stated, the only guarantee for the protection of human rights (to home, privacy and family life) in this phase of the proceedings is just the assessment of the court on probability something would be found, i.e. the court’s belief that the search is justified, and that “belief” of the court should be known to the person to whom the warrant refers. Otherwise, the fact that the search is allowed due to “grounds for suspicion” that a criminal offence was committed – would lead to the possibility of arbitrariness and misuse, i.e. such a measure could turn into a mean establishing existence of grounds for suspicion or reasonable doubt that a criminal offence was committed. That would, furthermore, mean that a possibility to search anyone anywhere would be provided.

Grounds for suspicion that a criminal offence was committed arise from the warrant and the warrant clearly determines “the aim” of the warrant – finding and seizure of objects which come from or may be brought into connection with commission of a criminal offence or traces of criminal offence. Reasons for suspicion that committed criminal offence was

committed do not understand *a priori* probability of finding objects and traces of criminal offence, but this “probability” has to be specified through the court warrant. Those two terms are significantly different in relation to their essence and language, and if there are grounds for suspicion a criminal offence was committed, the court cannot automatically allow a search warrant. In addition, as established through the case-law of the European Court, contracting countries have wide scope of disposition in regulating their national legislation, but when a law prescribes a certain requirement, it has to be complied with. Otherwise, each request for search of anyone or anything would be considered as justified with minimum level of suspicion in commission of a criminal offence so the court control would only be “existing formally” without any efficient protection, i.e. a sense of legal control and justification for issuance of the warrant which is performed by the court, would be lost.

Evidence and objects which are used to establish facts in the criminal proceedings or prevent commission of criminal offences and disable use or alienation of certain property are obtained by temporary seizure of objects and property, as an action of process nature. Temporary seizure of objects, without a court warrant, may also be done when performing informal research actions to which rules of criminal tactiques are applied primarily, as well as when temporary seizure is taken as an urgent investigative action. Therefore, it is not necessary for legality and correctness of performing this action that a criminal proceedings is initiated in the moment of its performing. Regardless of whether the issue is about objects which should be seized according to the criminal law or which may be used as evidence in criminal proceedings, there is no obstacle for their temporary seizure without a court warrant. Namely, both kinds of objects may be temporarily seized from the person who has them, regardless of whether the issue is about a possible suspect or a third person, or on which basis he/she has it, i.e. whether they are obtained in legal or illegal manner. Requirement for this action is existence of danger of delay and that subsequent court approval is obtained in a legally prescribed time limit, in case the object is not voluntarily surrendered. Finally, temporary seizure of objects has no effect to the change of owner or possessor of such object, i.e. it does not interfere with the right of a person, from whom such object is seized, to that object.

REFERENCES

1. Aleksić, Ž., Milovanović, Z. (1999). *Leksikon kriminalistike, drugo izdanje*. Beograd: Glosarijum.
2. Bradley, M.C. (1993). *The Failure of the Criminal Procedure Revolution*. University of Pennsylvania Press.
3. Chin, J. G., Wells, S. (1999). *Can a Reasonable Doubt Have an Unreasonable Price? Limitations on Attorneys' Fees in Criminal Cases*. Boston College Law Review, Vol. 41, No. 1.
4. Cordero, F. (2006). *Procedura penale*. Milano: Giuffrè.
5. Doyle, C. (2012). *Search and Seizure Cases in the October 2012 Term of the Supreme Court*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service (<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42697.pdf>).
6. Grubač, M. (2008). *Krivično procesno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta "Union" i JP "Službeni glasnik".
7. Harland, C., Roche, R., Strauss, E. (2003). *A Commentary to the European Convention on Human Rights: as applied in Bosnia and Herzegovina and at Strasbourg*, Sarajevo: Grafičar promet.
8. Hartmann, A., Schmidt, R. (2016). *Strafprozessrecht*. 6. Auflage. Verlag Dr Rolf Schmidt GmbH, Grasberg bei Bremen.
9. Ilić, G., Majić, M., Beljanski, S., Trešnjev, A. (2014). *Komentar Zakonika o krivičnom postupku* (sedmo i dopunjeno izdanje). Beograd: Službeni glasnik.
10. Kaufman, R.I. (1980). *Criminal Procedure in England and the United States: Comparisons in Initiating Prosecutions*. Fordham Law Review, Volume 49, Issue 1 Article 8.
11. McBride, J. (2009). *Human rights and criminal procedure, the case law of the European Court of Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
12. Milović, M. (2010). *Pretresanje stana i lica – osvrt na pojedine odredbe u ZKP*. Beograd: Branič, vol. 123, (3-4).
13. Pavišić, B. (2011). *Komentar Zakona o kaznenom postupku – drugi dio*. Rijeka: Dušević & Kršovnik.
14. Perić, B. (2009). *Prošireno oduzimanje imovinske koristi u krivičnom postupku*. Novi Sad: Pravo i pravda, (1).

15. Petrović, B. (2003). *Pretresanje stana i ostalih prostorija*. Sarajevo: Pravni savjetnik, (11).
16. Radtke, H., Hohmann, O. (2011). *Strafprozessordnung: StPO*. München: Vahlen.
17. Roxin, C., Schünemann, B. (2014). *Strafverfahrensrecht*. 28. Auflage. München: C.H. Beck.
18. Schroeder, F.C., Verrel, T. (2014). *Strafprozessrecht*, 6. Auflage. München: C.H. Beck.
19. Škarica, S. (2012). *Pretraga doma u evropskim krivičnim postupcima*. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 49, (1).
20. Ubertis, G. (2004). *Sistema di procedura penale, vol. I*. Torino: Utet.
21. Wolter, J. (Hrsg.) (2015). *SK-StPO – Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung*, 5. Auflage. Heymanns Verlag, Köln, Mehrbändig.

SMUGGLING OF MIGRANTS AND THE BALKAN ROUTE: DID WE CLOSE THE DOOR?

Angelina Stanojoska, PhD

University "St. Kliment Ohridski", Faculty of Law, Bitola

angiest22@gmail.com, angelina.stanojoska@jur.lu.se

Abstract: Witnessing the biggest migration flow towards its territories, the process opened a Pandora's Box, once again showing to the world how high is the level of incoordination between European countries, especially those from the European Union which at the end is the destination for the vast majority of migration groups. We witnessed a German politic of free movement and acceptance of refugees and migrants; Great Britain's "dark side" during quarrels with France regarding Calais situations and all those unsuccessful attempts of migrants to move through Le Mans tunnel; Hungary's Balkan mentality and fences experiments; Greece's irresponsibility and other members government's passive actions. Such incoordination resulted in an agreement with Turkey and closing of the Balkan route. Did EU actually really close it? Or just like every prohibition is good business, this one once again opened "working" possibility for organized criminal groups from the smuggling of migrants business?

Keywords: agreement, Balkan route, European Union, migrants, smuggling of migrants.

Introduction: migrant or refugee? Who is who?

Mentioning the theory of push and pull factors as a starting point, although it has been used to explain the everyday movement of people, victims of human trafficking, towards rich countries which at the end become their countries of destination in the labyrinth of exploitation, lured by stories of well-paid jobs and good life, it can also be discussed in the context of migration movements during 2015 and the beginning of 2016. Actually, being pushed by war conflicts in their countries, millions of Iraqis, Afghans and Syrians have left their countries. As refugees, many of them found shelter in Turkey, Egypt, Lebanon, North Africa, but others pulled by better life conditions started using migration routes to move

towards the countries of the European Union. And it was the starting point of the biggest migration flow that has not been witnessed by the European continent after the end of the Second World War.

Estimated numbers show around one million people arrived by sea in 2015 using the Central and Eastern Mediterranean Route, crossing the deadliest sea where 3500 people lost their lives in 2014, other 3771 in 2015 and around 1200 until today in 2016. (UNHCR, 2016) Those who managed to cross the sea landed on Lampedusa, but most of them using the Western Balkan Route continued their journey towards Western European countries.

But in this global movement with so wide framework, several categories of people were put in the same basket, not even making an effort to draw a line between migrants and refugees. And it was the first important step for additional solutions. Instead of being practical, EU became an ignorant and selfish entity, lost in its quarrels between member states. Some started opening their borders wide, not thinking of tomorrow and others started building fences, locking people away and feeding them in a way animals should not be fed. Was this a Union which arose from the ashes of the bloodiest war in human history? Or was every atom of humanity lost in the games of political intrigues and different interests?

Defined by the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the status of refugees, a refugee is “a person who owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”¹ On the other hand, defined by the International Organization of Migration, a migrant is “any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person’s legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is.”² The UN Convention on the Rights of Migrants defines a **migrant worker** as a “person who is to be engaged, is

¹ Article 1 of the UN 1951 Convention relating to the status of refugees, available at <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> [27/04/2016].

² International Organization of Migration, Key terms, available at <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant> [27/04/2016].

engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national.” From this a broader definition of migrants follows: “The term ‘migrant’ in article 1.1 (a) should be understood as covering all cases where the decision to migrate is taken freely by the individual concerned, for reasons of ‘personal convenience’ and without intervention of an external compelling factor.”³

And these two categories during these few years of movement towards EU were used as synonyms, which additionally complicated the already complicated situation on European borders.

There is an obvious and important difference between these two categories of people and not only in its meaning, but also in additional steps and rights which these people have on the territory of other countries.

The protection of refugees has many aspects. These include: safety from being returned to the dangers they have fled; access to asylum procedures that are fair and efficient; and measures to ensure that their basic human rights are respected to allow them to live in dignity and safety while helping them to find a longer-term solution. States bear the primary responsibility for this protection. UNHCR therefore works closely with governments, advising and supporting them as needed to implement their responsibilities.⁴ Migrants choose to move not because of a direct threat of persecution or death, but mainly to improve their lives by finding work, or in some cases for education, family reunion, or other reasons. Unlike refugees who cannot safely return home, migrants face no such impediment to return. If they choose to return home, they will continue to receive the protection of their government. For individual governments, this distinction is important. Countries deal with migrants under their own immigration laws and processes. Countries deal with refugees through norms of refugee protection and asylum that are defined in both national legislation and international law.⁵

Originating from the term migrant, connected to the migration and refugee's crisis, mostly used in everyday language is irregular migrant.

Irregular migrants are foreign nationals whose migration status does not comply with the requirements of domestic immigration legislation and

3 Migrant/Migration, UNESCO, available at <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/> [27/04/2016].

4 “Refugee” or “migrant” – Which is right? UNHCR, available at <http://www.unhcr.org/55df0e556.html> [27/04/2016].

5 *Ibid.*

rules. They are also called “undocumented migrants”. The term “irregular” refers only to a person’s entry or stay.⁶ But the term which is mostly used by authorities – illegal immigrants, which is used for those who only infringe administrative rules in crossing borders irregularly, is dehumanizing and criminalizing.⁷ In this context, in the Protocol of Palermo or Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, the illegal entry shall mean crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State⁸, accordingly to which an illegal migrant would be a person who crosses borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving state. This term is often used by countries along the Western Balkan route, which use it to explain movement and to mark them as illegal immigrants.

In times of an opened Pandora’s Box in Europe, chaos on border lines, detention centers, deaths among Mediterranean waves, clashes with police forces, organized crime groups have found their gold mine. This business is rapidly expanding and evolves into a multi-billion criminal activity. According to EU’ law enforcement agency, there are 40 000 people active in the smuggling of migrants’ business and organized crime networks. And this was the case before the closing of EU’s borders, but with the EU-Turkey agreement even refugees cannot move towards Union’s member countries. This prohibition created suitable ground for smuggling of migrants’ flourishing. Today, you can pay for your trip towards EU on the shores of Turkey, and depending of the way of transport, the price is from 1000 to around 10 000 euros.

The paper will analyze the nature of smuggling of migrants, the changing dimensions of the so-called migration crimes and organized crime phenomena, and will try to answer the question *whether the EU-Turkey agreement or the closure of the Western Balkan Route opened another door, a door for a successful business of organized criminal groups which are trafficking people or are smuggling migrants.*

6 Amnesty International, *Europe’s Borderland: Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary*. (London, 2015), p. 4, available at https://www.amnestyusa.org/sites/default/files/ser-mac_migration_report_final.compressed.pdf [27.04.2016]

7 *Ibid.*

8 Article 3, paragraph (b), Protocol against smuggling of migrants by land, sea and air, available at https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/04/som-indonesia/convention_smug_eng.pdf [27/04/2016].

Smuggling of migrants, organized crime groups and closure of Western Balkan route: old wine in new bottles?

Smuggling of migrants, as many other criminal phenomena connected to people's movement, is fuelled by human's needs, necessities, destinies and dreams. If the Arab Spring was the starting point of embodying the dream for a better tomorrow and democracy, human rights and good life for everyone freed from the shackles of authoritarian rule, in the culmination it lost its peaceful core and opened a period of nightmares for local people. Pushed from their homes, they tried to find solace and security moving towards places known by a constant existence of welfare. At the end, someone's dream became a business opportunity for others.

Known for a long, smuggling of migrants was marked by the international community in 2000, with the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, as the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident (Protocol of Palermo, article 3, paragraph (a)).

Analyzed in its essential meaning, it is an activity based on crime-as-a-service business model. Most of those networks are loose and flexible, connected to members active along migration routes and in key places starting from origin to destination countries.

In 2015, more than one million irregular migrants reached the EU. More than 90% of these irregular migrants used facilitation services at some point during their journey. In most cases, these services were provided by migrant smuggling networks. Migrant smuggling to and within the EU is taking place on an unparalleled scale and at a record pace. In 2015, the total number of irregular migrants arriving in the EU was almost five times higher than in 2014. In 2016, this trend is set to continue: in the first seven weeks of 2016, more than 84,000 irregular migrants reached the EU.⁹

The most often used routes for migration movement to European continent are Western African Route (to Canary Islands), Western Mediterranean Route (to Spain), Central Mediterranean Route (to Lampedusa and Sicily), Apulia and Calabria Route, Western Balkan Route, Eastern Mediterranean Route (to Greece) and Eastern Borders Route.

⁹ Migrant smuggling in the EU, Europol Public Information, available at https://www.europol.europa.eu/content/EMSC_launch [29/04/2016].



Main migratory routes to European continent¹⁰

The movement of people coming from countries devastated in war conflicts had its mutation and fluidity over the years. As European Union member countries acted on the rivers of people, their path changed into the quest of salvation. Namely, in 2012, Greece finished its fence on the border land with Turkey, migrants and refugees started moving using Bulgaria (from Turkey). When, in 2014, Bulgaria finished its fence on the border with Turkey, people started using the Eastern Mediterranean Route to get to European land (from Izmir and Bodrum to Kos and Lesbos) and afterwards the Western Balkan Route to EU. After this path became alive, some member countries started building fences on their borders. At first Hungary built fence on its border with Serbia which moved migrants and refugees to Croatia (and then Hungary). Making such step was alarm for Hungarian authorities who continued building fences, this time on the border with Croatia, which influenced another change of paths towards Slovenia. During the period of free movement towards EU countries, mostly Germany and Sweden, there were times of barriers on the borders between Croatia and Slovenia, which eventually culminated with barriers between Austria and Slovenia.

March the 18th will be known as one of the days when EU once again has shown its two-faced game in this migration flow to its territories. Although

¹⁰ Source: Frontex, available at <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> [28/04/2016].

Germany was the loudest promoter of giving shelter to refugees inside EU, at the end this whole charade of one for all, 28 for themselves, ended with an EU-Turkey Agreement, which will end migratory movements to EU. The two most important points accented with this Agreement are:

1) All new irregular migrants crossing from Turkey into Greek islands as from 20 March 2016 will be returned to Turkey. This will take place in full accordance with EU and international law, thus excluding any kind of collective expulsion. All migrants will be protected in accordance with the relevant international standards and in respect of the principle of non-refoulement. It will be a temporary and extraordinary measure which is necessary to end the human suffering and restore public order. Migrants arriving in the Greek islands will be duly registered and any application for asylum will be processed individually by the Greek authorities in accordance with the Asylum Procedures Directive, in cooperation with UNHCR. Migrants not applying for asylum or whose application has been found unfounded or inadmissible in accordance with the said directive will be returned to Turkey. Turkey and Greece, assisted by EU institutions and agencies, will take the necessary steps and agree any necessary bilateral arrangements, including the presence of Turkish officials on Greek islands and Greek officials in Turkey as from 20 March 2016, to ensure liaison and thereby facilitate the smooth functioning of these arrangements. The costs of the return operations of irregular migrants will be covered by the EU.¹¹

2) For every Syrian being returned to Turkey from Greek islands, another Syrian will be resettled from Turkey to the EU taking into account the UN Vulnerability Criteria. A mechanism will be established, with the assistance of the Commission, EU agencies and other Member States, as well as the UNHCR, to ensure that this principle will be implemented as from the same day the returns start. Priority will be given to migrants who have not previously entered or tried to enter the EU irregularly. On the EU side, resettlement under this mechanism will take place, in the first instance, by honouring the commitments taken by Member States in the conclusions of Representatives of the Governments of Member States meeting within the Council on 20 July 2015, of which 18.000 places for resettlement remain. Any further need for resettlement will be carried out through a similar voluntary arrangement up to a limit of an additional 54.000 persons. The Members of the European Council welcome the Commission's intention

¹¹ EU-Turkey Agreement, available at <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [28/04/2016].

to propose an amendment to the relocation decision of 22 September 2015 to allow for any resettlement commitment undertaken in the framework of this arrangement to be offset from non-allocated places under the decision. Should these arrangements not meet the objective of ending the irregular migration and the number of returns comes close to the numbers provided for above, this mechanism will be reviewed. Should the number of returns exceed the numbers provided for above, this mechanism will be discontinued.^{12 13}

Since the enactment of this Agreement, around 50 000 refugees and migrants have been trapped on Greek territory, among which around 10 000 between the border of Greece and Macedonia. Making such a move, EU just opened a market for smuggling of migrants groups. Today, if you are at the Idomeni Camp, there is a possibility for you to buy your way to Germany. The prices vary due to different routes which can be used or different methods of travelling. Even the topography of the territory has its part in price forming. 2500 euros to go to EU through Italy, 4500 euros to buy falsified passport and falsified visas, 8000 euros for a fake ID and an airplane ticket to the EU, 1000 euros to move towards EU by crossing illegally the Macedonian border with Greece and move to the North (cross the mountainous parts of the border).

Criminal networks are typically composed of several key individuals. The organizer or leader of the network is usually located in a key migration hub and is responsible for the overall coordination within the network. The leaders of migrant smuggling networks usually operate remotely and only maintain contact with a limited number of core members. Local or regional leaders set the prices of facilitation services, order transfers, book flights and other carry out other coordination activities. These associates are the heads of smaller cells operating at a local level and are responsible for ensuring that travel and other services are provided within their territory before the migrants relying on their services are handed to the next associate along the route. The tasks of these local cells vary depending on the complexity of the network they belong to. The services they provide include buying or renting vehicles, driving forerunner cars, or recruiting and coordinating drivers.¹⁴ Members of migrant smuggling networks

¹² *Ibid.*

¹³ The Agreement consists from another 7 points, but in accordance with the theme of interest, they will not be mentioned.

¹⁴ Migrant smuggling in the EU, Europol Public Information, available at https://www.europol.europa.eu/content/EMSC_launch [29/04/2016].

typically work autonomously with a number of lower-level contacts who are part of their personal network. Low-level contacts are used as drivers, crew members, scouts, or recruiting agents. These contacts typically operate as part of a network only for a limited time and are exchanged regularly. Migrant smuggling networks are flexible and adapt to changing business demands by relying on auxiliary members as necessary. These auxiliary members act as money handlers, guarantors or forgers. These individuals provide services to the network, but do not form part of network's core membership.¹⁵

Closing of the Western Balkan Route, without having another effective solution, just opened another routes for such organized crime groups, which continued to use another path towards EU. Possible alternative routes are those from Greece towards Italy after crossing the Mediterranean Sea, or from Greece to Albania crossing the Adriatic Sea, or from Egypt towards Lampedusa in Italy, or even from Turkey crossing the Black Sea towards Bulgaria or Romania.

Conclusion

Committed either by individuals or organized crime groups, smuggling of migrants have always been in the top places of most profitable crimes.

Being a crime which is directly determined by migration, it is natural for it to be present in places where push factors exist. Every migration flow has its criminal activities with it. This one, besides organized crime activities, such as human trafficking and smuggling of migrants, has terrorism, whose blood hand was felt in the heart of Europe, Paris and Brussels.

EU made its first mistake, if its intention was to eventually close its borders, at the beginning of the influx of refugees and migrants. Economic migrants should have not been left to enter EU or there should have been an agenda of their acceptance in member states where there is a need for working force and where native people are growing old. Regarding refugees, if there was an intention to end their movement towards EU with an Agreement with Turkey and make them stay there, the Union should have made such steps long before such movement have already happened – help Turkey, Lebanon and Jordan in constructing refugee camps and

¹⁵ *Ibid.*

financially support them. Someone will ask why to support when Syria's conflict is happening far from the borders of the European Union member states? To prevent such migration flows as this one and to prevent such dangerous journeys made by refugees on the path towards better life. The Agreement is just another proof of the unbalanced politics of EU and its practicality is under doubt, because after month and a half of its signature, refugees and migrants are arriving to Kos and Lesbos, and those already in Greece are still in different parts with no hope to be moved somewhere. For example, around 10 000 people are living in non-human conditions in the improvised camp in Idomeni, on the Greek-Macedonian border, and still there is no EU movement for their relocation.

Such reality gives smugglers an opportunity to expand and flourish their business. There are statements of people from the Idomeni camp that close to the camp, there is a petrol station where smugglers can be found. So, if EU thinks that with closing the Western Balkan Route the door for migrants and refugees closed, it's really wrong, because every prohibition is a good opportunity for business.

REFERENCES

1. Aas, Franko K. (2007). *Globalization and Crime*. London, England: SAGE.
2. Aas, Franko K. (2013). The Ordered and the Bordered Society: Migration Control, Citizenship and the Northern Penal State. In K. Franko Aas & M. Bosworth (Eds.) *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship and Social Exclusion* (pp. 21–39). Oxford, England: Oxford University Press.
3. Aliverti, A. (2013). *Crimes of Mobility: Criminal Law and the Regulation of Immigration*. London, England: Routledge.
4. Amnesty International, *Europe's Borderland: Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary*. London, 2015.
5. Bowling, B. (2013). Epilogue: The Borders of Punishment: Towards a Criminology of Mobility. In K. Franko Aas & M. Bosworth (Eds.) *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship and Social Exclusion* (pp. 291–306). Oxford, England: Oxford University Press.
6. Eriksen, Hylland T. (2007). *Globalization: Key Concepts*. New York, USA: Berg.

7. European Union, EU-Turkey Agreement, March 2015.
8. Jones, S. (2013). *Criminology*. Oxford, England: Oxford University Press.
9. Melossi, D. (2013) People on the Move: From the Countryside to the Factory/Prison. In K. Franko Aas & M. Bosworth (Eds.) *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship and Social Exclusion* (pp. 273–290). Oxford, England: Oxford University Press.
10. Melossi, D. (2015) *Crime, Punishment and Migration*. London, England: SAGE.
11. Melossi, D. (2013) The Borders of the European Union and the processes of Criminalization of Migrants. *The Routledge Handbook of European Criminology*. (pp. 499–513). London, England: Routledge.
12. Migrant smuggling in the EU, Europol Public Information, 2016.
13. United Nations, 1951 Convention relating to the status of refugees.
14. United Nations, Protocol against smuggling of migrants by land, sea and air.

WHO'S AFRAID OF THE D.A.? AN ANATOMY OF CRIMINAL INVESTIGATION

Magdalena Roibu, PhD

West University, Faculty of Law, Timișoara

magda_roibu_lawedu@yahoo.com

Abstract: The present study aims at analyzing some of the most important controversial issues of the criminal investigation stage as set out in the New Romanian Code of Criminal Procedure (hereinafter the NCCP)¹.

According to the Explanatory Memorandum², the NCCP has as essential goal to create a modern legislative framework in criminal procedure matters, able to completely meet the requirements of modern justice, adapted to social expectations and to the necessity of a higher quality of this public service.

Like other institutions of the NCCP, the pre-trial investigation stage has been subject to a series of amendments, which have led to debates and controversies, both in practice and in the doctrine approaches. Many activities carried out during the pre-trial investigation are still under the spectre of unconstitutionality.

One such controversy is related to the procedural split of criminal investigation into two distinct stages upon its beginning (art. 305), namely: the initiation of investigation *in rem* (where the focus of the investigation is on the criminal act) and the continuation of the investigation *in personam* (where the suspect becomes the main actor on the investigation stage). The investigation started *in rem* has been considered the perfect disguise for investigators, used to collect evidence against the suspected person.

Another controversy concerns the special methods of surveillance and investigation that can be carried out during this stage, especially the authorized participation to certain activities (art. 150) and data retention (art. 152), two of the most sensitive issues in criminal practice.

Additionally, a recent controversial issue consists of the unconstitutionality of the provisions set out in article 318 NCCP, related to the waiving of criminal

¹ An official translation of the New Romanian Code of Criminal Procedure in English is available at <http://www.juridice.ro/352338/ministerul-justitiei-noul-cod-penal-si-noul-cod-de-procedura-penala-traduse-in-limba-engleza.html>.

² Available at <http://www.senat.ro/legis/PDF%5C2013%5C13L010EM.pdf>.

investigation by the prosecutor, which used to represent the principle of opportunity of prosecution, introduced by the NCCP.

Keywords: New Romanian Code of Criminal Procedure (NCCP); investigation *in rem*; investigation *in personam*; opportunity of prosecution; article 318 NCCP; special methods of surveillance and investigation.

Investigation *in rem* and investigation *in personam* (art. 305 NCCP)

The entry into force of the New Romanian Code of Criminal Procedure (the NCCP) on the 1st of February 2014 has reshaped the entire structure of the criminal trial, by a massive import of institutions from the adversarial systems (the common law systems) which have been adapted to the national procedural legislation. Perhaps the most amended part of criminal proceedings is the stage of pre-trial investigation. However, the amendments that have intervened do not always work in favour of the accused.

The draft of the New Code of Criminal Procedure shaped out as Act no. 135/2010³, a law which needed almost 4 years in order to become effective. The entry into force of the new regulation was postponed, since the implementing law was adopted only in 2013⁴. Even at that moment, there were quite a number of voices⁵ claiming the necessity to postpone the new code, for various reasons.

Eventually, a new Code of Criminal Procedure came into force. After two years from that event, the NCCP still stands out as a rather controversial legal work⁶.

When it relates to the pre-trial investigation stage, the Explanatory Memorandum to the NCCP mentions that the simplification of the investigation stage was achieved, on the one hand, by the settlement of a speedy procedure which allows the investigation authorities to check the

³ Published in the Official Journal no. 486 of 15 July 2010.

⁴ Published in the Official Journal no. 515 of 14 August 2013.

⁵ APADOR-CH, 31 January 2014, Reasons why the entering into force of the Penal Code and Code of Criminal Procedure should be deferred, available on www.juridice.ro or Monica Macovei, 29 January 2014, speech available on <http://www.revista22.ro/monica-macovei-victor-ponta-sa-amane-intrarea-n-vigoare-a-noilor-coduri-sa-nu-arunce-justitia-penala-n-aer-37242.html>.

⁶ Flaviu Ciopec; Magdalena Roibu, *The New Romanian Code of Criminal Procedure: Cosmetics or Surgery?*, an article published online in *La legislazione penale*, the issue of 29th of January 2016, pp. 1-12, available in English at http://www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2016/02/inter_the_Romanian_Code_2016.pdf.

validity of the reports they receive, so when the contents of such reports lead to the conclusion that an offense was committed and there is no legal ground which may prevent the initiation of prosecution, the investigation authorities can start the inquiry about the act committed and once this inquiry directed to the act is commenced, the shape of the criminal trial is already outlined.

In fact, the initiation of the investigation is provided by the NCCP in a manner that is radically different from the former procedural law system⁷.

The main difference consists in that the stage of investigation is divided into two distinct parts, namely the investigation *in rem*, when the focus of the investigation authorities is on the *act*, and the continuation of the investigation *in personam*, a sequel to the first part, when the focus is on the *author* of the offense.

The investigation is firstly initiated in order to make inquiries about the act, in all cases in which the investigation authorities have been legally referred to, immediately after a report has been filed, even in those situations where the offense was committed by a qualified offender (i.e. the offender acted in a special capacity, for instance as a public officer).

The initiation of the investigation is decided by the judicial police or by the prosecutor who is in charge of the inquiry.

From these preliminary observations, there have already emerged some controversies related to the stage of pre-trial investigation.

A report (complaint) addressed to the judicial police or the prosecutor will usually contain not only the description of the act that was committed, but it will also indicate the author of the offense and even sufficient references that may lead to his immediate identification.

Strictly following the procedural steps imposed by the NCCP, the investigation authorities must first investigate the act, leaving aside the persona of the offender.

And yet, having in mind precisely the persona of the offender, as well as all the information about the offender, provided by the report, the investigation authorities direct their investigation towards the target.

The initiation of the investigation *in rem* actually avoids a lot of procedural guarantees that are recognized to the person suspected of an offense, because, as no investigation act is officially carried out against a

⁷ Marius-Bogdan Balancea, *The Pre-trial Investigation* in Mihail Udriou (coordinator), *The Code of Criminal Procedure. Comments by Articles*, C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2015, p. 846.

determined individual, no such guarantees are due. Therefore, a person who is already suspected to have committed an offense (as it results from the report filed to the police), undergoes a criminal investigation without having the slightest idea about it.

The investigation commenced *in rem* offers a lot of time and resources to the investigators, who, under the disguise of an inquiry which is strictly about the act, can supply evidence which is in fact directly related to the persona of the suspect.

After the investigators have obtained enough evidence, when there is probable cause leading to the reasonable suspicion that a determined person committed the offense that has been investigated so far, the prosecutor will order the continuation of the investigation *in personam*, which marks the moment when the person acquires the legal status of *suspect* (art. 305 para. 3 NCCP).

As an officially “appointed” suspect, the person against whom the investigation continues has a series of rights, assorted of course, with a longer list of duties.

According to art. 78 combined with art. 83 NCCP, the main rights of the suspect (which are the same rights as those provided for the defendant) are:

a) not to make any statements during criminal proceedings, his attention being drawn to the fact that a refusal to make any statements shall not cause him to suffer any unfavourable consequences, and that any statement he makes may be used as evidence against him;

b) to be informed of the act for which he is subject to investigation and of the charges against him;

c) to consult the case file, according to the law;

d) to defend himself through legal assistance of his own choosing and, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, in cases of mandatory legal assistance, he has the right to have a court-appointed counsel;

e) have evidence supplied as provided by the law, to raise objections and to make closing statements in court;

f) to file any other requests related to the settlement of the criminal and civil action of the case;

g) to have the free assistance of an interpreter if cannot understand, express himself adequately or cannot speak the Romanian language;

h) to resort to a mediator, in cases permitted by law;

- i) to be informed of his rights;
- j) other rights set out by law.

So, it is only when he/she acquires the legal status of suspect that the person against whom the investigation was initiated can enjoy the above-mentioned list of procedural safeguards.

This moment is essential within the anatomy of the investigation stage and corresponds with the *official notification* of an individual of the criminal proceedings against him/her, as it has been referred by the case-law of the European Court of Human Rights (hereinafter the ECHR).

The precise determination of the moment when one can talk of an official notification of criminal proceedings is of considerable importance, since from that moment on, all the rights provided by art. 6 of the European Convention on Human Rights (hereinafter “the European Convention” or briefly “the Convention”) are guaranteed to the accused. According to the case-law of the ECHR in interpreting the notion of official notification of criminal proceedings, the status of suspect is acquired *ex lege*, when the conditions set out by articles 77 and 305 para. (3) NCCP are fulfilled. They impose on the investigation authorities to ascertain the existence of such official notification and to order the continuation of criminal proceedings against a suspect, while informing him/her of his/her rights; thus, the ECHR stated that a person becomes a suspect – which entails the application of the guarantees set out by art. 6 of the Convention – not from the moment when he/she is informed about this status, but from the moment when the national authorities had plausible reasons to suspect him/her of an offense.⁸

Consequently, the breach of the positive procedural duty stipulated by art. 305 para. (3) NCCP namely the carrying out of the investigation *in rem* beyond the moment when it was reasonable to make an official notification of the criminal proceedings against a person, may lead to a significant violation of the right to a fair trial of the accused. Such violation may entail the sanction of relative nullity provided by art. 282 NCCP, applicable to all the activities performed or the evidence supplied after that moment.

The continuation of the criminal investigation against a suspect must always be ordered after the start of the investigation *in rem*, and not

⁸ ECHR, case of Brusco v. France (14th of October 2010), paragraph 47, available in French at [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22brusco%20c.%20france%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-100969%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22brusco%20c.%20france%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-100969%22]}).

simultaneously (i.e. by the same order)⁹ and does not imply a new start of the investigation, this time *in personam*, but a sequel of the same investigation¹⁰.

Special methods of surveillance and investigation¹¹

Authorized participation to certain activities (art. 150 NCCP)

The NCCP has for the first time provided for the *authorized participation to certain activities* (as a special method of pre-trial investigation) which can consist, according to the new provisions (art. 138, para. 11 NCCP), of the commission, by an undercover agent, of an *actus reus* similar to that of a corruption offense, the conclusion of transactions, operations or any other agreements with respect to a good or to a person who is suspected of having been missing, is the victim of human trafficking or has been kidnapped, the performance of drug dealing, as well as other services carried out with the authorization of competent judicial authorities, *in order to obtain evidence*.

Pursuant to art. 150 para. (1) of the NCCP, authorized participation to certain activities can be ordered by the prosecutor who conducts or supervises the investigation on a maximum period of 60 days, on condition that the following requirements are met:

a) there is reasonable suspicion as to the preparation or commission of an offense of drug dealing, weapons trafficking, human trafficking, acts of terrorism, money laundering, counterfeiting of currency or other valuable goods, blackmail, kidnapping, tax evasion, corruption and similar offenses, offenses against the EU's financial interests, or other offenses punishable under the law by imprisonment of 7 years or more, whether there is reasonable suspicion that a person is engaged in criminal activities that are related with the above-mentioned acts;

b) the measure is necessary and proportional with the limitation of fundamental rights and freedoms, given the particulars of the case, the importance of information or evidence to be obtained or the gravity of the offense;

⁹ Except for the case of flagrant offenses.

¹⁰ Nicolae Volonciu, Andreea-Simona Uzlău (and others), *The New Code of Criminal Procedure. Comments*, Hamangiu Publishing House, Bucharest, 2014, pp. 765-766.

¹¹ For further details, see Magdalena Roibu, *Entrapment in Case of Corruption Offenses – Breach of the Right to a Fair Trial*, Journal of Eastern-European Criminal Law, no. 2/2014, Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2014, pp. 93-100.

c) evidence could not be obtained by using other means or their obtainment would imply serious difficulties that would obstruct the investigation or endanger the safety of persons or valuable goods.

These provisions enter into conflict with a very important procedural principle set out by the NCCP, namely the *loyalty in obtaining evidence* (art. 101). By the words of the authors who drafted the Explanatory Memorandum, the reason behind this principle was that in the new law, the rules of obtaining evidence were elaborated so as to determine “an increase in the professionalism of judicial authorities when it comes to obtaining evidence and, as well, to guarantee the effective respect of the right of parties to a fair trial”.

Compared to former procedural dispositions (ex-art. 68 para. 2 in the Code of Criminal Procedure of 1968), the present provisions have much better settled *the interdiction to induce a person to commit offenses* in order to obtain evidence in a criminal trial (the current art. 101 para. 3 in the Code of Criminal Procedure). Art. 101 para. 3 underlines that judicial authorities or other persons acting for the former shall refrain from inducing a person to commit or continue to commit a criminal act, in order to obtain evidence.

So, on the one hand, during the pre-trial investigation the NCCP allows for the use of undercover agents to carry out diverse and complex investigative activities which can go so far as to even take the form of an offense in order to obtain evidence (the agent however benefits from a defence to criminal liability), on the other hand, the NCCP prohibits entrapment, i.e. the enticement of a possible offender into committing crimes, for the same reason of obtaining evidence for the trial stage.

Due to the antagonistic content of the two texts quoted above, namely art. 101 para. 3 and, respectively, art. 138 para. (11) in the NCCP, which, on the one hand prohibit entrapment used to obtain evidence, on the other hand, allow infiltration of undercover investigators up to the point where they can commit activities that are similar to the *actus reus* of a corruption offense, an essential distinction must be made, and based on it, there will be established the limits within which the judicial police can carry out a legal investigation. The exceeding of said limits shall be qualified as entrapment, which is expressly prohibited by procedural law.

Thus, one needs to distinguish between the passive attitude of undercover agents, who, while participating to the activities enumerated by art. 150, must restrict themselves to the role of cautious observers, involved in an

ongoing activity, with an aim to collect evidence, and their pro-active attitude of inciting a person to commit an offense, with the same aim to obtain evidence. Entrapment must imply a conclusive intervention, in the absence of which the offense would not have been committed.

Correlatively, one must make a distinction between *undercover investigators*¹² who, pursuant to art. 148 para. (4) of the NCCP, represent law enforcement officers who belong to the judicial police and adopt a passive attitude of collecting data and information that they later submit to the prosecutor, and, respectively, *inciting agents*, who have been defined only by the doctrine. Thus, an inciting agent represents an infiltrated agent of the state or any other person acting under the coordination or supervision of a competent judicial authority, and who, in the course of his activity, goes beyond the limits imposed by the law, thus acting not only in order to reveal the criminal acts of a person, but to incite that person to commit offenses so as to obtain evidence for the accusation¹³.

The different attitudes adopted by investigating agents are essential and have been highlighted by the ECHR on the occasion of the well-known case of *Teixeira de Castro v. Portugal* (June 9th, 1998), being reaffirmed in all similar cases that followed. Although the subject-matter of the case was the investigation of drug dealing, the legal reasoning of the Court has remained valid for all cases of serious offenses (including corruption offenses) in which entrapment is debated.

Thus, in paragraph 36 of the above-mentioned judgment, the Court clearly stated that “The public interest cannot justify the use of evidence obtained as a result of police incitement”. By this dictum, the ECHR actually introduces the rule of using undercover agents only in exceptional cases, in well-determined conditions, so as to ensure the safeguard of the defendant’s procedural rights. The Court in Strasbourg explicitly mentioned that a justifiable goal, such as such as the suppression of serious crime, cannot account for abusive measures. In paragraph 39 of the cited decision, the Court deemed that “the two police officers’ actions went beyond those of undercover agents because they instigated the offence and there is nothing to suggest that without their intervention it would have been committed. That intervention and its use in the impugned criminal proceedings meant

12 The collaborator of the undercover investigator is part of the larger category of undercover agents. For further details, see Voicu Pușcașu, *Undercover Agents. Illegal Entrapment. Comments (I)*, Caiete de Drept Penal (Criminal Law Writings) no. 2/2010, C.H.Beck Publishing House, Bucharest, p. 32.

13 Ovidiu Predescu, Mihail Udroi, *The European Court of Human Rights Case-Law related to Undercover Agents (Agents Provocateurs)*, Dreptul (the Law Magazine) no. 1/2009, p. 243.

that, right from the outset, the applicant was definitively deprived of a fair trial. Consequently, there has been a violation of article 6 paragraph 1”.

Therefore, it is completely unfair to use state mechanisms in order to trigger the criminal liability of a person whose act was generated precisely by the state agents.

In those situations where entrapment was proved, there emerged a serious problem which has not yet been solved by the New Code, namely that of the sanction applicable to evidence obtained as a result of entrapment.

Certainly, the first solution at hand would be the exclusion of evidence, by correlating the provisions of art. 101 para. (3) – interdiction of entrapment – with those of art. 102 para. (2) in the New Code, according to which illegally obtained evidence (A/N including by the incitement of a person to commit crimes) shall not be used in a criminal trial.

The doctrine¹⁴ has made innovative proposals in this sense, sustaining that solutions such as the exclusion of evidence as unlawful or the approach to entrapment as a mitigating circumstance are not enough to counterbalance the unfairness of judging and convicting a person under these conditions. The preferable solution would be not to prosecute an incited person or, in any case, not to convict him/her.

In all circumstances, if the evidence consists in the testimony of an undercover investigator, and where the court is not convinced beyond a reasonable doubt that entrapment took place, the judge should be cautious in ruling conviction, a logic sustained by art. 103 para. (3) in the New Code, according to which conviction cannot be based, in a determinant proportion, on the testimony of the investigator, the collaborator or the protected witnesses.

Difficulties of practical applicability are to be found also in art. 150 (pre-cited) of the New Code, related to the authorized participation to certain activities, therefore it needs to be further examined.

Thus, the second condition required (art. 150 para. (1) b), in order for the prosecutor to authorize participation of undercover investigators to certain activities, otherwise illegal, is that the measure be proportional with the limitation of fundamental rights and freedoms, given the particulars of the case, the importance of *information* or evidence to be obtained or the gravity of the offense. From the manner in which this condition has

14 Voicu Pușcașu, *Undercover Agents. Illegal Entrapment. Comments (I)*, Caiete de Drept Penal (Criminal Law Writings) no. 2/2010, C.H.Beck Publishing House, Bucharest, p. 77.

been settled, it results that the prosecutor could authorize participation to certain activities (a measure of subsidiary, exceptional character) even when simple information must be obtained, not necessarily evidence. If judicial authorities need to resort to such unconventional proceedings that must be used by exception, given the obvious inequality of arms between the state agents (undercover investigator/collaborator) and a person reasonably suspected of preparing or committing a serious offense, the pretext of this special method of criminal investigation is not justified. In this context, the principle of proportionality between such measure and the restriction of fundamental rights becomes diluted and devoid of content. Since there is no proportionality between the fundamental rights of a person and the authorization of undercover investigators whose limits are pushed up to the commission of an *actus reus* of a corruption offense, with the sole aim to collect information. In my opinion, information can be easily obtained by using other evidentiary proceedings, and not by resorting to such tricky operation to which the New Code itself confers a peculiar, subsidiary character, of temporary validity.

Similarly, interpretation dilemmas still arise in art. 150 para. (7), according to which judicial authorities can use or place at the disposal of the person who performs the authorized activities, *any writings or objects* destined to support such activities.

In case of a corruption offense, the sensitive issue is to know whether the undercover agent can use *money* in order to collect evidence about the preparation or commission of a corruption act. In other words, can money be assimilated, legally speaking, to writings or objects necessary for the agent to carry out the activities for which he was authorized?

I believe that the significance of the term should remain autonomous, namely that of “monetary inscriptions” as defined by Act no. 384/2004 on the denomination of national currency¹⁵, therefore money can be qualified neither as writings, nor as objects. The doctrine¹⁶ came up with a definition of ‘writing’ as being the unilateral or conventional document that issues from one or more natural persons or legal entities of public (including judicial authorities) or private law or that belongs to such persons/entities.

¹⁵ Published in the Official Journal no. 664, of July the 23rd 2004.

¹⁶ Mihail Udroui, *Criminal Procedure Law. General Part. The New Code of Criminal Procedure. Summaries and Multiple Choice Tests*, C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2014, p.277.

In fact, a distinction between these notions can be drawn by that, although there is no strict definition either in the New Penal Code¹⁷ or in the New Code of Criminal Procedure, their legal meaning can be inferred. Thus, pursuant to art. 197 para. (1) of the New Code, objects that contain or are impregnated by a trace of the act committed, as well as any other objects that may lead to the discovery of truth, represent material evidence; and according to art. 198 para. 1 of the code, writings can be used as evidence if their content may express facts or circumstances that can contribute to the discovery of truth.

In my opinion, if the undercover investigator places at the disposal of the person suspected of preparing or committing a corruption offense – a sum of money – the investigator exceeds his limits of a passive observer, infiltrated in the operation with an aim to collect evidence. Therefore, this shall count as entrapment, expressly forbidden by art. 101 para. (3) of the New Code.

The special method of investigation that consists in authorizing participation to certain activities to undercover agents is an absolute novelty for Romanian criminal procedure legislation. Perhaps more than any other methods of supervision and investigation (also set out in our former Code of Criminal Procedure) this one raises many questions, because the limits of the authorization within which undercover investigators or collaborators may operate seem very generous, since the New Code grants state agents the occasion to commit an act close to the *actus reus* of a corruption offense; this implies a very broad range of ways in which the act can be committed, that will theoretically ensure the success of the operation conducted by the undercover agent, and will leave little chance of defense to the suspected person.

From this perspective, due to the risk of confusion generated by the New Code, in judicial practice the task of the courts will be precisely to determine as accurately as possible the limits up to which the authorized participation to certain activities may extend, and the point wherefrom entrapment occurs. With a view to correctly understanding what entrapment means, in the absence of national case-law on this topic, it is necessary to turn first of all to the common law systems where this issue was largely debated in the practice of courts, especially in that of the U.S. Supreme Court. Secondly,

¹⁷ The New Penal Code defines only 'official writings' as being any type of writings that issue from a legal entity referred to by article 176 (A/N public authorities, public institutions or other legal entities that administer or exploit goods that are property of the public domain) or from the person referred to by article 175 para. 2 (A/N the public officer) or that belong to such persons/entities.

the case-law of the European Court of Human Rights (hereinafter the 'ECHR') should be taken into account, since the European Court dealt firmly with the limits of using state officers (undercover agents) to incite persons to commit offences so as to obtain evidence for the accusation.

Summarizing the foreign case-law, there shall exist entrapment, so the legal limits within which a state agent could act in order to collect evidence were surpassed, if *four essential conditions* are fulfilled, namely: 1. there is no reasonable suspicion that a person prepares the commission of a corruption offense or already participates to it; 2. the activity of police agents or their collaborators has not been authorized under the law; 3. the state agents did not play the role of passive observers, but instead offered the suspect more than a mere opportunity to commit an offense; 4. there can be established a chain of causation between the conduct of the state agent and the offense committed.

Data retention (art. 152 NCCP)

This is the only special method of investigation that has not been defined in a previous section of the NCCP (at. art. 138), as it happened with the other investigation techniques. The lawmaker has probably thought of the definition that can be found in the special law (secondary legislation in criminal matters) to which art. 152 refers. But said definition is no longer available, due to reasons that will soon become obvious.

Firstly, it is to be noted that art. 152 para. (1) NCCP states that the investigation authorities, based on a prior authorization from the liberty and custody judge, can request providers of publicly available electronic communications services or of public communications networks – to make available data that were retained under the terms of the special law, in case there is reasonable suspicion that an offense was committed.

Here we come across the sensitive issue of this institution. The special law which art. 152 refers to, namely Act no. 82/2012 on data retention was declared unconstitutional by the Decision no. 440¹⁸ of the 8th of July 2014 of the Romanian Constitutional Court.

A first observation to be made is that Act. no. 82/2012 represented the transposition into Romanian criminal legislation of the Directive 2006/24/

¹⁸ Published in the Official Journal no. 653, of September the 4th 2014.

CE of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC.¹⁹

On the 8th of April 2014, the Court of Justice of the European Union (hereinafter the ECJ) declared the Directive invalid in response to a case brought by *Digital Rights Ireland against the Irish authorities and others*.²⁰

A second observation to be made is that there were contradictions between the special law, which allowed judicial authorities to request data even in order to execute arrest warrants/ penalty execution warrants, while art. 152 NCCP expressly states that investigation authorities may request data only if there is a reasonable suspicion that an offense was committed, which belongs to the category of offenses provided by the special law, and those data can constitute evidence in the criminal trial.

Thirdly, art. 152 NCCP does not mention the moment when the duty to retain data actually expires, which is in fact the result of a lack of such provisions in the special law. Therefore, the special law used to validate an infinite duty of telecommunications providers to stock for six months all the data which could lead to the localization of clients, and that period could be prolonged forever.

Fourthly, according to art. 152 para. (3) NCCP, the telecommunications providers who collaborate with the investigation authorities are bound to preserve the secrecy of the operation.

As concerns this secret character of operations, the Decision of unconstitutionality no. 440/2014 stated that “the circumstance that the retention and subsequent use of data are carried out without the client being informed of this, may instil into the persons’ consciousness the feeling that their private life is subject to constant surveillance” (paragraph 55). Hence the lay name of Act no. 82/2012 – the “Big Brother law”.

A fifth observation is that art. 152 NCCP sets out the rule according to which it is not the content of the retained data that is of interest for the investigation authorities, but rather information of technical nature, able to lead to the identification of suspects. This occurs only at a theoretical

19 Available in English at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>.

20 Joined cases C-293/12 and C-594/12, available in English at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0293>.

level, because in practice, there are no effective guarantees that the data thus obtained cannot be used against individuals.

This was the conclusion of the ECJ in its judgment cited above, by which the former data retention Directive was invalidated: “as far as concerns the rules relating to the security and protection of data retained by providers of publicly available electronic communications services or of public communications networks, it must be held that Directive 2006/24 does not provide for sufficient safeguards, as required by Article 8 of the Charter, to ensure effective protection of the data retained against the risk of abuse and against any unlawful access and use of that data. In the first place, Article 7 of Directive 2006/24 does not lay down rules which are specific and adapted to (i) the vast quantity of data whose retention is required by that directive, (ii) the sensitive nature of that data and (iii) the risk of unlawful access to that data, rules which would serve, in particular, to govern the protection and security of the data in question in a clear and strict manner in order to ensure their full integrity and confidentiality” (paragraph 66).

A sixth observation to be made is that neither the special law, nor the text of art. 152 NCCP respect the requirements of accessibility, clarity and predictability consecrated by the ECHR case-law.

In reality, art. 152 NCCP continues to be anchored into a law that was struck down as unconstitutional; it contains vague, imprecise provisions related to the practical application of such an investigation method, and the persons whose data were retained and are to be used by the investigation authorities do not benefit from sufficient guarantees which may protect them effectively from possible abuses of state organs.

It is true that the obtainment of the retained data takes place upon prior authorization by a liberty and custody judge, but beyond this formal safeguard, there remains a huge amount of dilemmas, especially when it comes to the manipulation of the obtained data.

A seventh observation consists in that, pursuant to art. 152 NCCP only the judicial investigation authorities need an authorization from the liberty and custody judge in order to obtain data retained and processed by the telecommunications providers. This means that the authorities in the area of national security, for instance the intelligence agencies, can have access to retained data even in the absence of an authorization from a judge.

Thus, according to art. 9 letter e) of the Romanian Intelligence Agency Act no. 14/1992²¹ (amended), in order to determine the existence of threats to national security provided by art. 3 in the Romanian National Security Act no. 51/1991, the intelligence agencies may, under the terms of the law, carry out controls by obtaining data generated or processed by providers of publicly available electronic communications services or public communications networks services.

This opens up the way to a serious interference with private life, in general, and with the secrecy of correspondence, in particular.

The unconstitutionality of art. 318 of the NCCP

According to the same Explanatory Memorandum cited above, an element of novelty in the NCCP is represented by the solutions that can be ordered upon closing of the pre-trial investigation.

Thus, since the NCCP introduced the principle of opportunity of prosecution, the prosecutor has an alternative to prosecution, namely to waive the investigation. This discretionary power of the prosecutor is provided under art. 318 NCCP and according to this legal text, in case of offenses for which the law requires the penalty of a fine or a penalty of imprisonment of no more than 7 years, the prosecutor may decide not to prosecute when he concludes that *there is no public interest in prosecuting*, after assessing the contents of the offense, the *modus operandi* and the means used by the offender, the motive of the offense and the consequences that occurred or could have occurred²².

Recently, the text of art. 318 NCCP has been declared unconstitutional by a (still) controversial decision of the Romanian Constitutional Court (hereinafter the CCR)²³.

The first critique invoked by the author of the plea of unconstitutionality of art. 318 NCCP was related to the fact that the text does not define the term of “public interest”, which grants the prosecutor too much room for prosecutorial discretion and, eventually, leads to corruption. In other

21 Published in the Official Journal no. 33 of the 3rd of March, 1992. In Romanian, the national intelligence agency is called the SRI (Serviciul Român de Informații).

22 Flaviu Ciopec; Magdalena Roibu, *The New Romanian Code of Criminal Procedure: Cosmetics or Surgery?* *op. cit.*

23 Decision no. 23 of 20th of January 2016, published in the Official Journal no. 240 of 31.03.2016, available in Romanian on the site of the Romanian Constitutional Court www.ccr.ro.

words, since a prosecutor may waive the investigation, due to, among other elements, lack of public interest for the offense committed, and since the NCCP does not define what public interest means, the text infringes article 1 para. (5) and art. 126 para. (1) in the Constitution, related to the characteristics that the law should have, and, respectively to the power of the judicial branch.

Analyzing this criticism, the CCR notices that the expression “public interest” has not been defined by the lawmaker within the content of art. 318 paragraphs (1) and (2) NCCP, and the elements enumerated as criteria meant to determine the public interest are not able to define the expression referred to, as they represent criteria used in sentencing when a court reaches the conclusion that an offense was committed. The CCR further invokes its own former Decision no. 390 of the 2nd of July 2014²⁴ where it stated that a legal notion can have a meaning that is autonomous from one legal text to another, on condition that the respective law may define the meaning. In the contrary case, the authority to whom the penal norm addresses itself (i.e. the prosecutor), can establish the meaning of the notion by himself, which can differ on a case-to-case basis, due to an assessment that cannot be but subjective and discretionary.

Due regard being paid to all these arguments, the CCR stated that the lawmaker must clearly provide the duties of each judicial authority and prescribe how these duties should be carried out in the course of professional activities. Or, in solving a case, the prosecutor cannot disregard all that, by making choices that in fact are representative for the judiciary (paragraph 15 of the decision).

Consequently, the CCR held that the criticized text does not fulfil the requirements of clarity, precision and predictability of penal norms, thus infringing the principle of legality set out by art. 2 of the NCCP and subsequently, the provisions of art. 1 para. (5) of the Constitution, which refer to the duty to respect the fundamental law and its supremacy, as well as the other laws.

The arguments of the CCR may seem flawless, but they are inconsistent. The Constitutional Court seems to have forgotten that the NCCP abounds in notions that have not been defined by the lawmaker, and, yet, the texts that contain such undefined expressions have not been subject to a test of constitutionality and continue to work just fine. Such terms are more likely to be declared unconstitutional than our “public interest” is.

24 Published in the Official Journal no. 523, of 17th of July, 2014.

Let's take for instance the overused expression of "reasonable suspicion"²⁵. It is used in relation to so many institutions set out in the NCCP, and yet no one has dared to question its exact meaning, let alone its constitutional character. It even has variants like "reasonable supposition", "plausible reason to suspect" or "reasonable doubt", which are all used in the NCCP. The frequent occurrence of this term (it appears more than 30 times within the content of the NCCP) and especially its connection to the most important institutions at trial (e.g. the criminal public action, the special methods of surveillance and investigation, the preventive measures and detention orders, the initiation of investigation, the conviction, etc.) entail an equally reasonable question as to its clarity, accessibility and predictability, as well.

The same could be argued about the expression "a state of danger to public order" – a legal condition used in order to place a suspect/defendant under preventive arrest. The NCCP does not define this important notion either, and despite this, its (un)constitutional nature has not been challenged yet.

Back to the Decision of unconstitutionality, what the CCR has attempted (and in fact, has succeeded) to do in this decision is in fact to put the prosecutors in their place.

This decision is not precisely about the lack of clarity and predictability of penal norms. This issue is only a subsidiary to the real one, which cannot be sensed but implicitly. It is mainly about an ever persistent institutional conflict between judges and prosecutors. This conflict has been fuelled by the fact that the status of a prosecutor in criminal trials has not yet been established. In Romania, judges and prosecutors may be very much alike, but still, in many respects, they are very different constitutional categories.

The CCR has recalled that the constitutional provisions (Chapter VI of the Title III) expressly refer to the High Court of Justice and to all the courts of law as the only institutions vested with the prerogative of doing justice. Even if prosecutors are called magistrates by the same constitutional provisions, are appointed by the same authority (the Superior Council of the Judiciary) and are subject to the same disciplinary procedures as judges, they do not have the special power conferred to the latter. Prosecutors are mere participants to justice and do not master it (paragraphs 21-22 of the decision).

25 Flaviu Ciopec, *What does Reasonable Suspicion Mean?*, an article published in the volume of the Conference of April 3-4th 2014: "Fundamental Settlements in the New Penal Code and the New Code of Criminal Procedure", C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2014, pp. 246-261.

The same reasoning has also been used in the case-law of the European Court of Human Rights (hereinafter the ECHR), which ruled in a few judgments²⁶ on the meaning of the term “tribunal”, an important concept of art. 6 of the European Convention on Human Rights.

In the justice system of Romania, prosecutors are subordinated to the Attorney General as well as to the Ministry of Justice, and this double subordination makes it clear that they have failed to recommend themselves as independent actors when confronted with the Executive. The lack of independence of prosecutors entails their legal impossibility of doing justice and therefore the invalidation of all the decisions adopted.

The above arguments have determined the CCR to state that waiving the criminal investigation by the prosecutor, during the pre-trial stage, is in fact a *decision* not to prosecute the offender and, accordingly, a *decision to waive the imposition of a penalty*. Judging by the very aim of the institution, the CCR has held that waiving criminal investigation is similar to waiving the infliction a penalty, since both have the same end, i.e. no punishment is ruled, and therefore the prosecutor is entitled by the alleged unconstitutional provision to “steal cases” from judges. In such situations, prosecutors seem to act with full prerogatives of *jurisdictio* and *imperium*, historically conferred to judges, and to rule a decision in the case. This conclusion cannot be accepted, since a decision of a prosecutor is not adopted at the end of a trial, which usually takes place with all the guarantees provided by a fair procedure, i.e. oral, transparent and contradictory debates. Instead, the procedure before the prosecutor is written, not public, usually not allowing the parties to attend it, and not debatable, which affects the public trust and cannot be called “justice” (paragraph 26).

Another interesting argument used by the CCR in motivating its reasoning is that it esteems that by setting out the prosecutor’s possibility to waive investigation, as it is provided by art. 318 NCCP, the lawmaker has not struck a balance between the principle of legality, specific for the continental law systems, implicitly for Romania, and the principle of opportunity of prosecution, specific for Anglo-Saxon law systems, by prioritizing the latter instead of the former, and by recognizing to prosecutors certain prerogatives that are specific for judges. Thus, the prosecutor has the possibility to waive

26 ECHR, judgment of 22th of May 1998, in the case of *Vasilescu v. Romania* (paragraph 41); judgment of 3rd of June 2003, in the case of *Pantea v. Romania* (paragraph 238), both available in English at www.hudoc.echr.coe.int.

investigation and consequently, to substitute himself to a court of law, in achieving the act of justice” (paragraph 30).

Again, one must read between the lines of the decision. This is not an argument meant to support one principle or the other. It is about the same, unmistakable (institutional) dispute between judges and prosecutors. Moreover, it is not appropriate to instil the idea that judges are governed by the principle of legality, while prosecutors are associated with the principle of opportunity. Both judges and prosecutors should be (and, as a legal fact, they are) associated with both principles.

There is a certain amount of discretionary power (i.e. of opportunity) when judges can choose among several sentencing options, such as: waiving application of the sentence (art. 80 New Penal Code) or postponing the application of the sentence, i.e. deferred sentencing (art. 83 New Penal Code).

To conclude, the decision of unconstitutionality has done away with an institution which used to function rather well in practice, due to an ancient (institutional) conflict between judges and prosecutors.

The immediate disadvantage in practice will work precisely against judges (unfortunately), because all the cases that could be dismissed by the prosecutor (by a solution not to prosecute) will eventually go to courts.

Brief concluding remarks

These have been but a few controversies related to the pre-trial investigation stage, as provided by the New Romanian Code of Criminal Procedure.

The adoption of the New Code of Criminal Procedure has entailed endless debates in the doctrine, as well as in the daily criminal practice, generated by the imperfect structure of the new procedural law.

Many provisions of the new law, that have the value of fundamental principles, gradually lose their consistency, as they are infirmed by rules contrary precisely to those that consecrated them. Of all the new institutions of the present code, the stage of pre-trial investigation has stood out as particularly imperfect, mainly due to a long series of problematic issues, many of which have led to decisions of unconstitutionality.

Only time can tell how this essential stage of a criminal trial will look like in the future and if it will eventually represent that good start of a trial in which all procedural guarantees of the accused are respected, with no fear of abuses from the state agents (i.e. no one will fear the D.A. anymore). This future shape of the pre-trial investigation is of utmost interest, because it is on how the investigation is conducted that the final ruling in a case depends. In other words, it is the tone that makes the music.

REFERENCES

1. Bulancea Marius-Bogdan, *The Pre-trial Investigation* in Mihail Udroi (coordinator), *The Code of Criminal Procedure. Comments by Articles*, C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2015.
2. Ciopec Flaviu, *What does Reasonable Suspicion Mean?*, an article published in the volume of the Conference of April 3-4th 2014: "Fundamental Settlements in the New Penal Code and the New Code of Criminal Procedure", C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2014.
3. Ciopec Flaviu; Roibu Magdalena, *The New Romanian Code of Criminal Procedure: Cosmetics or Surgery?* an article published online in La legislazione penale, the issue of 29th of January 2016, pp. 1-12, available in English at http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2016/02/inter_the_Romanian_Code_2016.pdf.
4. Predescu Ovidiu, Udroi Mihail, *The European Court of Human Rights Case-Law related to Undercover Agents (Agents Provocateurs)*, Dreptul (the Law Magazine) no. 1/2009.
5. Pușcașu Voicu, *Undercover Agents. Illegal Entrapment. Comments (I)*, Caiete de Drept Penal (Criminal Law Writings) no. 2/2010, C.H.Beck Publishing House, Bucharest, 2010.
6. Roibu Magdalena, *Entrapment in Case of Corruption Offenses – Breach of the Right to a Fair Trial*, Journal of Eastern-European Criminal Law, no. 2/2014, Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2014.
7. Udroi Mihail, *Criminal Procedure Law. General Part. The New Code of Criminal Procedure. Summaries and Multiple Choice Tests*, C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2014.
8. Volonciu Nicolae, Uzlău Andreea-Simona (and others), *The New Code of Criminal Procedure. Comments*, Hamangiu Publishing House, Bucharest, 2014.

ПРИСТУПАЊЕ РУМУНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ХРОНОЛОШКИ ПРИКАЗ

Даријан Ракитован
drakitovan@yahoo.com

Др Андреа Митовски
Одсек за економију Јаде универзитета, Немачка
mitovski.andrea@gmail.com

Сажетак: Демократија, људско достојанство, слободе човека, једнакост и владавина права основне су вредности Европске уније, утврђене као такве првим страницама Лисабонског уговора, и треба да буду заједничке свим државама чланицама и свим европским земљама које желе да се придруже Европској унији. Промовисање тих вредности, поред очувања мира и остваривања благостања њених грађана, јесу основни циљеви Европске уније.

У европском простору слобода, правде и безбедности сви грађани ЕУ имају право да се било где и било када слободно крећу и да бирају место где ће радити и живети. Основна људска права, као и правда, правосуђе и међународна заштита од криминалитета и других друштвених зала, свима су једнако доступна, без обзира у којој држави чланици се налазе.

Свесна тих, али и многобројних других могућности и погодности које Европска унија пружа, одлучна да се не мири са нижим друштвеним стандардима од оних које она поставља, Румунија је одмах након свргавања диктаторског режима Николаја Чаушескуа и демократских промена одлучно кренула путем уласка у „европску породицу”.

Међутим, иако је била прва земља са простора Централне и Источне Европе која је имала успостављене званичне односе са Европском заједницом, Румунија је тек 1. јануара 2007. године постала пуноправни члан Европске уније, коју је тада већ чинило 25 држава чланица.

Тај дугачки пут европских интеграција Румуније приказан је укратко у овом раду.

Кључне речи: Румунија, Европска унија, европске интеграције, правда, безбедност, слободе.

Краћи историјат настанка Европске уније

Идеја да Европа на глобалном нивоу треба да говори једним језиком постојала је вековима, али су европске земље тек након Другог светског рата започеле процес институционализације међународне сарадње, са различитим овлашћењима у појединим областима. Спровођење те идеје у дело уследило је да би се Европа опоравила од ратних разарања, али и да би се онемогућило понављање ужаса којим су Европа и Свет били изложени током два светска рата.

За сам почетак процеса европских интеграција може се сматрати 9. мај 1950. године, када је, по замисли стратега и стручњака за развој Жана Монеа, француски министар спољних послова Роберт Шуман предложио ангажовање неколико европских земаља у здруженом пројекту, у коме би оне биле много тешње повезане него у додашњим традиционалним облицима интернационалне сарадње. Тај нови вид сарадње подразумевао је пренос суверенитета на новоосновану организацију која би следствено томе располагала одређеним овлашћењима принуде према својим члановима. Иницијатива је иначе директно омогућавала интеграцију индустрије угља и челика Француске и Немачке у јединствену организацију која би била отворена и за друге европске земље.

Преговори на ту тему између шест европских земаља – Француске, Немачке, Италије, Белгије, Холандије и Луксембурга – довели су на крају до потписивања Париског уговора¹ којим је 23. јула 1952. године основана Европска заједница за угљ и челик (ЕЗУЧ). У поређењу са осталим међународним организацијама које су постојале у то време, главна новина састојала се у наднационалном карактеру ове Заједнице, која је преносом надлежности на своју Високу комисију постала овлашћена и одговорна за доношење одлука независно од тога да ли постоји консензус држава чланица.

Даљи озбиљнији напредак „европске иницијативе“ уследио је 1955. године када су се на Конференцији у Месини шефови дипломатија поменутих шест земаља сагласили око успостављања економске уније засноване на заједничком тржишту и стварања једне организације за атомску енергију. Комисија стручњака на челу са Полом Хенријем Спаком, белгијским министром спољних послова, понудила је два пројекта који су 1957. године довели до потписивања два тзв. Рим-

¹ Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=URISERV:xy0022>.

ска уговора – први којим је основана Европска економска заједница (ЕЕЗ) и други којим је основана Европска заједница за атомску енергију (ЕУРАТОМ). Уговори о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ)² и Европске заједнице за атомску енергију (ЕУРАТОМ)³ потписани су у Риму дана 25. марта 1957. и ступили су на снагу 14. јануара 1958.

Након првих почетних искустава у оквиру Европске заједнице за угаљ и челик, у суштини ускосекторских, Европска економска заједница представља први истински пример наднационалне организације – организације која је створена путем преноса неких од битних одлика националног суверенитета земаља чланица на Заједницу. У том контексту, пренос суверенитета значи пренос овлашћења са оснивача на одређене заједничке институције у погледу доношења одлука у вези са појединим питањима, на основу заједничких принципа демократије и владавине права. У ту сврху су створени механизми за доношење одлука, као и институционални оквир који би могао да обезбеди интересе држава чланица, с једне стране, и опште интересе Заједнице и европских грађана, с друге стране.

Непосредни циљ Римског уговора био је стварање „заједничког тржишта“ и прогресивна примена економске политике држава чланица, као средства за константно и уравнотежено ширење ЕЕЗ, бржи раст животног стандарда и чвршће односе између држава чланица. Стварање заједничког тржишта није значило само укидање постојећих граница за слободно кретање роба и успостављање јединствене царине (царинска унија) већ је заједничко тржиште подразумевало и либерализацију осталих сектора (као што су нпр. слободно кретање људи, радника, услуга и капитала) и успостављање заједничке политике у стратешким областима (пољопривреда, трговина, транспорт) да би се тиме створили хомогени услови у правцу повећања резултата привредних активности. Тако је већ 1968. године ЕЕЗ имала царинску унију и заједничко тржиште пољопривредних производа.

Поменуте две организације – ЕЕЗ и ЕУРАТОМ – на тај начин су поставиле јаке основе за успостављање веће солидарности између европских земаља, али су оне ипак и даље манифестовале класичне одлике уније држава са међувладином сарадњом.

2 Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Axy0023>.

3 Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Axy0024>.

Прво проширење, одн. прво приступање нових држава чланица уследило је 1973. године, када су се овим европским заједницама придружиле Данска, Ирска и Велика Британија. Тако се царинска унија шири и на нове чланице, а заједничка спољна политика Европске заједнице јача.

Друго проширење је уследило осам година касније, тј. 1981. године, када је у ЕЕЗ и ЕУРАТОМ примљена Грчка.

Након тога, следи потписивање Јединственог европског акта 1986. године, чиме се отвара пут за потпуно успостављање јединственог тржишта, а надлежности Европске економске заједнице проширују се и на подручје заштите животне средине, истраживања и развоја, као и економске и социјалне кохезије.

Треће проширење је уследило 1986. године када су се Заједници придружиле Португал и Шпанија.

Назив „Европска унија“ је по први пут поменут тек у Уговору о Европској унији (тзв. Уговор из Маастрихта⁴) који је потписан 7. фебруара 1992. године. Тим уговором створен је нови политички ентитет, међународна организација *sui generis* – Европска унија (ЕУ), а њене надлежности подељене су на три области (стуба). Први стуб је обухватио три Заједнице: Европску заједницу за угљ и челик, Европску економску заједницу и Европску заједницу за атомску енергију, јединствено тржиште и јединствену валуту. Други стуб се односио на заједничку спољну и безбедносну политику, а трећи стуб на сарадњу у правосуђу и унутрашњим пословима, односно на сарадњу између полиција и правосудних органа у кривичним питањима.

Европска унија, као што је познато, почела је да функционише 1. новембра 1993. године.

Након тога је уследило и четврто проширење 1996. године, када су Аустрија, Финска и Шведска примљене у ЕУ.

Највећи талас проширења Европске уније је започео 1. маја 2004, када је Европској унији приступило десет нових држава: Кипар, Чешка, Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска, Малта, Пољска, Словачка и Словенија. То проширење се завршило тек 1. јануара 2007. године када су Бугарска и Румунија постале чланице ЕУ.

⁴ Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026>.

У даљем развоју процеса европских интеграција дошло је до усвајања Лисабонског уговора⁵, који је потписан 13. децембра 2007. и ступио је на снагу 1. децембра 2009. Његовим усвајањем укинута је подела надлежности на три стуба која је замењена утврђивањем различитих нивоа овлашћења Европске уније. Тај уговор је и данас на снази и представља темељ функционисања ЕУ.

Последње проширење је уследило 1. 7. 2013, када је у „европску породицу“ примљена Хрватска, као двадесет осма чланица Европске уније.

Из датог хронолошког прегледа може се запазити да почев од 1950. године па све до данас степен европских интеграција постепено расте, и то како у географском погледу – кроз узастопна приступања нових чланица – тако и у погледу развијања заједничке политике и институционалне структуре.

Од првобитне Економске заједнице за угаљ и челик, коју је чинило шест држава чланица, Европска унија је постала политичка заједница 28 земаља и данас представља јединствену наднационалну организацију европских демократских држава које заједнички раде да би побољшале живот својих грађана и промовисале и штитиле демократију, људско достојанство, слободе човека, једнакост, безбедност и владавину права.

Европске интеграције Румуније

Румунија је била прва земља у Централној и Источној Европи која је имала званичне односе са Европском заједницом.

Још давне 1969. године Румунија је начинила први корак како би покренула и развила пословне односе са европским организацијама. Тада су започети преговори *I.C.E. Prodexport*-а да се техничким решењима омогући румунским фирмама да буду ослобођене плаћања пореза код извоза пољопривредних производа. Такви споразуми су и закључени током 1970. године и они су се односили на свињско и живинско месо, јаја и неке врсте сирева.

Као земља у развоју, Румунија је током 1972. и 1973. године упућивала захтеве према земљама чланицама ЕЕЗ и Комисији ЕЕЗ да буде

⁵ Службени лист ЕУ, С 306, од 17. 12. 2007, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>.

укључена у списак земаља – корисника општих царинских преференција ове заједнице. Почев од јануара 1974. Румунија је уврштена на листу Генералног система преференција за земље у развоју – ГСП (све до 30. априла 1993. године), чиме је одређена румунска роба била ослобођена царине приликом увоза у земље ЕЕЗ, потпуно или делимично, на неодређено или одређено време.

Након тога, 15. септембра 1976. Румунија је потписала споразум са ЕЕЗ у области текстилне индустрије и на тај начин постала прва социјалистичка земља која је закључила такву врсту споразума. Тај споразум је прописао ниво приступа румунских текстилних производа како на тржишту ЕЕЗ у целини, тако и на тржишту сваке земље чланице понаособ. Споразум је ступио на снагу 1. јануара 1977. године.

Споразумом са ЕЕЗ који је ступио на снагу 1. јануара 1978. године договорена је трговина производима од гвожђа и челика и прописани су услови за приступ ових румунских производа на тржиште Заједнице, као и други услови у погледу извозних квота и нивоа цена.

Током 1978. године Румунија је предложила Комисији Европских заједница два споразума:

- о трговини другим индустријским производима поред текстила и челика, који је предвиђао обим извоза у ЕЕЗ за све производе, као и узајамне концесије и друге повољности за сваког партнера у зависности од степена развоја;

- о формирању заједничке мешовите комисије која би представљала институционални оквир у коме би се представници обе стране састајали једном годишње да размотре и анализирају међусобне економске односе и реше евентуално настале проблеме.

Ти споразуми су потписани 28. јула 1980. године и ступили су на снагу 1. јануара 1981. године. Румунија је тако постала прва земља у Централној и Источној Европи која је закључила такве споразуме са ЕЕЗ.

Током 1981. године потписан је Аранжман у погледу промета оваца и овчјег меса, којим је утврђен ниво приступа ових румунских производа на тржишту Заједнице.

Такође, 1981. године основана је „Контакт група за пољопривреду Румунија – ЕЕЗ“, са задатком да се састане једном годишње и испита начине подстицања међусобне трговине пољопривредним производима.

Након тога, 1986. године је начелно договорено проширење правног оквира за међусобне трговинске односе и економску сарадњу између Румуније и ЕЕЗ. Међутим, после три рунде преговора, због резервисаног става румунских лидера према позицији органа ЕЕЗ у вези с поштовањем људских права у Румунији, Веће министара Заједнице је у априлу 1989. године суспендовало званичне преговоре о закључењу овог споразума.

Политичке промене које су се десиле у Румунији после 1989. године отвориле су нове перспективе у односима између Румуније и Европске заједнице. Одмах након револуције, у Румунији је створена идеја да ће се „ући у Европу“. Један од првих корака у том правцу било је усвајање 7. јануара 1990. године Декларације у погледу важности коју Румунија придаје развоју економских односа, успостављање дипломатских односа и акредитација амбасадора у Европској економској заједници.

Анкете спроведене у Румунији током 1990. године показале су да је око 70% становништва хтелo европске интеграције. Створене су тада бројне групе грађана које су подражавале европске идеале, мада им у то време нису биле у потпуности познате европске реалности, ни све институције ове заједнице, а румунска политичка класа је идеју о придруживању Европској унији трансформисала у „политички консензус“.⁶

У периоду од јануара до јуна 1990. године настављени су раније прекинути преговори⁷ са циљем да се продубе споразуми о трговини и економској сарадњи између Румуније и ЕЕЗ. Преговори су закључени у јуну 1990. године, а формални споразум је потписан 22. октобра 1990. године и ступио је на снагу 1. новембра 1991. године.

У јуну 1990. године на састанку Заједничке комисије, румунска страна је затражила побољшање система генералних преференција-ла, па је тако 1. јануара 1991. године ЕЕЗ проширила царинске олакшице на велики број румунских производа који до тада нису били обухваћени. Такође, Румунија је том приликом укључена на листу корисника финансијске помоћи PHARE, које је ЕЕЗ додељивала земљама Централне и Источне Европе.

6 Видети: F. Abraham, *România de la comunism la capitalism*, Tritonic, București, 2006, стр. 80–82.

7 Видети: C. Hlihor, *România. Căderea Comunismului și Nașterea Democrației 1989–2000*, Editura Universității din București, București, 2006.

У марту 1991. године потписан је у Букурешту Меморандум – Индикативни програм којим се Комисија Европских заједница сагласила да издвоји износ од 80–110 милиона евра ради подршке процесу реформи у Румунији.

Дана 30. маја 1991. године на завршном заседању Заједничке комисије, румунски председник Јон Илијеску предао је писмо које је садржало званични захтев за почетак преговора за придруживање Румуније Европској економској заједници.

Већ у децембру 1991. године у Букурешту су почели разговори и преговори у вези са закључивањем Споразума о удруживању Румуније у Европске заједнице. Преговори су закључени утврђивањем коначног текста 17. новембра 1992. године, а сам Споразум је потписан 1. фебруара 1993. године са основним циљем да се припреми интеграција Румуније у Европску унију.

Може се, дакле, рећи да је процес формалног придруживања Румуније ЕУ почео 1993. године потписивањем Споразума о придруживању Румуније Европској унији⁸.

Дана 1. фебруара 1995. године Споразум о придруживању Румуније Европској унији (Европски споразум) ступио је на снагу, а 22. јуна те године Румунија је поднела Захтев за чланство у ЕУ, достављајући истовремено и Националну стратегију о припремама Румуније за приступање Европској унији.

Тај процес ће се касније показати као прилично дуг и напоран, јер су директни преговори о приступању Румуније Европској унији почели тек 15. фебруара 2000. године.

Приказаћемо укратко како је све то текло.

Јула 1997. године Европска комисија је усвојила Програм 2000⁹, који укључује мишљење о захтеву за приступање Румуније Европској унији.

У новембру 1998. године Европска комисија је представила први извештај о напретку Румуније у испуњавању критеријума за приступање¹⁰.

У јуну 1999. године Румунија подноси Национални програм за приступање Европској унији¹¹.

8 Ратификован Законом бр. 20/1993, *Сл. гласник Румуније*, бр. 73/1993 од 12. априла 1993.

9 Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv:l60001>.

10 Доступно на: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/romania_en.pdf.

11 Доступно на: <http://gov.ro/ro/objective/strategii-politici-programe/programul-national-de-aderare-la-uniunea-europeana&page=1>.

Тако је тек у децембру 1999. године Европски савет у Хелсинкију одлучио да отвори преговоре о приступању Румуније ЕУ (заједно са још шест других земаља кандидата).

У фебруару 2000. године на састанку Међувладине конференције Румунија – ЕУ званично је покренут процес преговарања о уласку Румуније у Европску унију и тако су започети стварни преговори о приступању.

Треба напоменути да су преговори о приступању у ствари преговори о условима под којима држава кандидат приступа Европској унији и њеним оснивачким уговорима и који се након завршетка преговора утврђују међународним уговором између држава чланица Европске уније и државе кандидата тзв. Уговором о приступању.

Преговорима о приступању обухваћене су области структурално сврстане у 31 поглавље, које обухватају комплетно законодавство ЕУ (*acquis communautaire*) и то:

- примарно законодавство – оснивачки уговори;
- секундарно законодавство – уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења;
- други извори права – пресуде Европског суда правде, општа правна начела, међународни уговори;
- остали акти – резолуције, изјаве, препоруке, смернице, заједничке акције, заједничке позиције итд.

У моменту када се постигне заједнички став између државе кандидата и Европске уније, сматра се да је то поглавље привремено затворено. Преговори су закључени једино када су договорена сва поглавља. Другим речима – ниједно поглавље се не сматра коначно затвореним све док сва поглавља нису завршена.

Те 2000. године, током председавања Португала и Француске, Румунија је отворила девет поглавља, и то: Поглавље 27 – Спољна и безбедносна заједничка политика; Поглавље 6 – Политика конкуренције; Поглавље 12 – Статистика; Поглавље 16 – Мала и средња предузећа; Поглавље 17 – Наука и истраживање; Поглавље 18 – Образовање, професионална едукација и омладина; Поглавље 19 – Телекомуникације и информационе технологије; Поглавље 20 – Култура и политика у аудио-визуелној области; и Поглавље 26 – Спољни односи. Од тих девет поглавља, шест поглавља је исте године привремено и затворе-

но, док је за три поглавља (бр. 6, 19 и 20) румунска страна затражила додатне информације.

Године 2001, током шведског и белгијског председавања ЕУ, Румунија је отворила преговоре за осам поглавља: Поглавље 4 – Слободно кретање капитала; Поглавље 5 – Право привредних друштава; Поглавље 8 – Рибарство; Поглавље 9 – Транспортна политика; Поглавље 10 – Опорезивање; Поглавље 13 – Социјална политика и запошљавање; Поглавље 23 – Заштита потрошача и заштита здравља; Поглавље 25 – Царинска унија. Те године су привремено затворена три поглавља 5, 8 и 23.

Дана 13. новембра 2002. године, Комисија је усвојила „Лист о редоследу радњи“ за Румунију и Бугарску, а седам дана касније, 20. новембра, Европски парламент је размотрио 1. јануар 2007. године као циљни датум за приступање Румуније Европској унији.

Те године, током председавања Шпаније и Данске, Румунија је отворила преговоре за преосталих 13 поглавља, и то: Поглавље 1 – Слободно кретање робе; Поглавље 2 – Слободно кретање људи; Поглавље 3 – Слободно кретање услуга; Поглавље 7 – Пољопривреда; Поглавље 11 – Монетарна и економска унија; Поглавље 14 – Енергетика; Поглавље 15 – Индустијска политика; Поглавље 21 – Регионална политика; Поглавље 22 – Заштита животне средине; Поглавље 24 – Правосуђе и унутрашњи послови; Поглавље 28 – Финансијска контрола; Поглавље 29 – Финансијске и буџетске одредбе; и Поглавље 30 – Институције. Поглавља 11, 13, 15, 19, 20, 25 и 30 су те године и привремено затворена.

Године 2003, током председавања Грчке и Италије, привремено су затворена: Поглавље 1 – Слободно кретање робе, Поглавље 2 – Слободно кретање људи, Поглавље 4 – Слободно кретање капитала, Поглавље 9 – Транспортна политика, Поглавље 10 – Опорезивање; и Поглавље 28 – Финансијска контрола.

26. марта 2003. године, Европска комисија представља прерађено издање Партнерства за приступање са Румунијом.

У јуну 2003. године у Солуну, Европски савет даје подршку за закључење преговора о приступању Румуније у 2004. години.

У децембру 2003. године у Копенхагену, Европски савет је приликом доношења одлуке о пријему десет нових чланова у ЕУ, по први пут у једном документу потврдио да је заједнички циљ да Бугарска и

Румунија потпишу Уговоре о приступању 2005. године, како би могле постати чланице 2007. године.

Током 2004. године, под ирским и холандским председавањем, затворено је последњих девет преговарачких поглавља. Одлука о затварању преговарачких поглавља бр. 7 – Пољопривреда и 29 – Финансијске и буџетске одредбе донета је у склопу Конференције о приступању Румунија – Европска унија, одржане у Бриселу 4. јуна 2004. године.

Преговарачко поглавље 14 – Енергетика, затворено је привремено на Конференцији о приступању која је одржана у Бриселу 30. јуна те године, док су преговори за поглавља 3 – Слобода кретања услуга и 21 – Регионална политика, завршена на Конференцији која је одржана у Бриселу 23. септембра.

Дана 6. октобра те године, Европска комисија је представила Извештај за 2004. годину за Румунију¹² и Стратегију о перспективама процеса проширења. Документи су потврдили чврст став Европске комисије да се преговори о приступању са Румунијом (и Бугарском) заврше до краја 2004.

На конференцији о приступању одржане 26. новембра 2004. године, Румунија је привремено затворила Поглавље 22 – Заштита животне средине и Поглавље 31 – Остало.

Румунија је завршила преговоре о придруживању затварањем последња два поглавља: Поглавље 6 – Политика конкуренције, и Поглавље 24 – Правосуђе и унутрашњи послови. Затварање та два поглавља је обављено на конференцији о приступању Румуније ЕУ која је одржана у Бриселу 8. децембра 2004. године.

Даљи поступак тече следећим редоследом: резултати преговора се уносе у нацрт Уговора о приступању који се подноси на одобрење Савету и након тога Европском парламенту. Поступак се наставља тако што се одобрени споразум о придруживању доставља на ратификацију државама чланица и држави кандидату. У неким случајевима то се ради путем референдума. Након што споразум ступи на снагу, кандидат постаје држава чланица.

Европски савет је у Бриселу 16. и 17. децембра 2004. потврдио закључење преговора о приступању са Румунијом и потврдио календар

12 Доступно на: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_ro_2004_en.pdf.

приступања: април 2005. – потписивање Уговора о приступању; 1. јануар 2007. године – ефективно приступање.

Тада је наглашено и да ће Европска унија наставити да прати припреме за чланство и да верује да ће Румунија бити у стању да преузме обавезе члана почев од 1. јануара 2007. године.

Дана 13. априла 2005. године Европски парламент је усвојио Резолуцију о приступању Румуније Европској унији¹³ 1. јануара 2007. године.

У Неумунстеру у Луксембургу, 25. априла, тадашњи председник Румуније, Трајан Басеску је потписао Уговор о приступању Европској унији¹⁴, заједно са премијером Бугарске Симеон Сакс-Кобургом и у присуству представника 25 земаља чланица. Од тог датума Румунија је имала статус посматрача у раду европских институција.

Од 16. до 17. јуна 2005. године одржана је прва седница Европског савета на којој је Румунија учествовала у својој новој улози као посматрач.

После тога уследили су редом следећи догађаји:

- 21. јун 2005 – Словачка ратификује Уговор о приступању Румуније ЕУ;

- 26. септембар 2005 – Уговор о приступању ратификује Мађарска;

- 29. септембар 2005 – Уговор о приступању ратификује Словенија;

- 25. октобар 2005 – Европска комисија је објавила први Извештај свеобухватној контроли Румуније и Заједнички стратешки документ (композитни папир) који истиче напредак постигнут у унутрашњим припремама;

- 27. октобар 2005 – Република Кипар ратификује Уговор о приступању;

- 2. новембар 2005 – ратификација Уговора о приступању од стране Грчке;

- 16. новембар 2005 – ратификација Уговора о приступању од стране Естоније;

- 6. децембар 2005 – ратификација Уговора о приступању Румуније ЕУ од стране Чешке Републике;

13 Доступно на: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2005/2031\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2005/2031(INI)).

14 Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=OJ:L:2005:157:TOC>.

- 14. децембар 2005 – ратификација Уговора о приступању од стране Шпаније;
- 24. јануар 2006 – Уговор о приступању ратификује Малта;
- 26. јануар 2006 – ратификација Уговора о приступању од стране Летоније;
- 16. фебруар 2006 – ратификација Уговора од стране Велике Британије;
- 8. март 2006 – Уговор о приступању ратификује Португал;
- 30. март 2006 – Уговор о приступању ратификује Литваније;
- 30. март 2006 – Уговор о приступању Румуније ЕУ ратификује Пољска;
- 9. мај 2006 – ратификација Уговора о приступању од стране Шведске;
- 11. мај 2006 – Аустрија ратификује Уговор о приступању Румуније ЕУ;
- 16. мај 2006 – објављен свеобухватни Извештај о мониторингу¹⁵ од стране Европске комисије;
- 13. јун 2006 – ратификација Уговора о приступању од стране Холандије;
- јун 2006 – ратификација Уговора о приступању од стране Финске;
- јун 2006 – ратификација Уговора о приступању од стране Ирске;
- 29. јун 2006 – ратификација Уговора о приступању од стране Луксембурга;
- 26. септембар 2006 – објављен је последњи извештај Европске комисије о мониторингу¹⁶ у коме је потврђен 1. јануара 2007. као датум уласка Румуније у ЕУ;
- 3. октобар 2006 – ратификација Уговора о приступању од стране Француске;
- 13. октобар 2006 – Уговор о приступању ратификује Белгија;
- 21. новембар 2006 – Уговор ратификује Данска
- 24. новембар 2006 – Уговор о приступању Румуније ЕУ ратификује Немачка.

¹⁵ Доступно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/monitoring_report_ro_en.pdf.

¹⁶ Доступно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf.

Уследило је потврђивање пријема Румуније у ЕУ од стране Европског савета, 14–15. децембра 2006. у Бриселу.

1. јануара 2007. године Румунија постаје чланица ЕУ.

Од дана приступања Румуније Европској унији, уговори и акта који су од стране институција ЕУ усвојени пре и након тог датума, обавезујући су за Румунију и примењују се под условима утврђеним у њима и условима предвиђених Уговором о приступању. У исто време, Румунија се придружила одлукама и споразумима које су усвојили представници влада држава чланица у Европском савету. Такође, Румунија је тако дошла у исту ситуацију као и остале државе чланице у погледу декларација, резолуција или других ставова које су заузели органи ЕУ¹⁷, као и у погледу оних који се односе на Унију, а који су усвојени заједничким споразумом држава чланица. Уласком у ЕУ, Румунија је приступила и конвенцијама и протоколима наведеним у Анексу бр. I Уговора о приступању. Што се тиче ових конвенција и протокола, Румунија је преузела обавезу да ће до датума приступања увести административне мере и олакшати практичну сарадњу између својих органа власти и органа осталих држава чланица и на тај начин у потпуности, у складу са принципима и смерницама које проистичу из ових декларација, резолуција или других ставова, предузети све мере које могу бити нужне за њихово спровођење, зарад остваривања сопственог просперитета, напретка и безбедности.

Уместо закључка

На дан прихватања иницијативе за почетак преговора за добијање пуноправног чланства у Европској унији, европски лидери су Румунију сматрали „земљом која скоро уопште није спремна за овај процес. Таква оцена је од стране Европске уније категорички истакнута још 1997. године када је процењивала стадијум извршених реформи у свакој од источноевропских земаља које су тражиле приступање“¹⁸. По нашем мишљењу, то је била прилично реална оцена која је пар година касније потврђена приликом одређивања циљних датума за појединачно приступање, када је Румунији, која је оцењена као најсла-

¹⁷ Видети: Daniel Daianu, Radu Vrânceanu, *România și Uniunea Europeană – inflație, balanța de plăți, creștere economică*, Editura Polirom, Iași, 2002.

¹⁸ Tom Gallagher, *Deceniul pierdut al României. Mirajul integrării europene după anul 2000*, Editura ALL, București, 2010, стр. 1.

бија држава од свих кандидата, одређен дужи рок за пријем (2007. година), за разлику од осталих десет земаља којима је као датум уласка у ЕУ одређена 2004. година.

Чак и после тога, годишњи извештаји Европске уније о напретку Румуније давали су прилично суморну слику у погледу њене способности да испуни обавезе за чланство, због велике бирократије и распрострањеног проблема ендемске корупције и неефикасних државних мера за сузбијање ових појава. Поред тога, у тим извештајима је у више наврата примећено и да хронични недостаци јавне управе представљају озбиљну препреку која спречава Румунију да боље извршава потребне припреме за приступање ЕУ. Штавише, Европска унија је због тих проблема тада упозорила румунску владу да њени поступци представљају више некаква обећања да ће се преузете обавезе реализовати у неком неодређеном тренутку у будућности, него ефикасно деловање у правцу имплементације европског законодавства, и при том запретила могућом обуставом преговора. Крајем 2004. године Румунији је чак забрањено тзв. заштитном клаузулом у случају да не буде одржавала ритам у спровођењу реформи у кључним областима, као што је нпр. правосуђе.

Што се промена након добијања статуса пуноправне чланице ЕУ тиче, Румунија је у почетку имала мање успеха него неке друге европске земље. Разлози за то леже у чињеници да се у процесу припрема за приступање није у довољној мери узела у обзир комунистичка прошлост Румуније, која је била погодна тло за дубоко укорене негативности у схватању и навикама становништва. Чак и данас у земљама Европске уније Румунија има „репутацију произвођача докумената који лепо звуче, али који остају само на папиру“¹⁹ па се и даље доводи у питање способност њених државних органа да примењују конструктивна решења ЕУ, зато што је велики део запослених у јавним институцијама снажна препрека било каквим променама.

Ова држава је иначе увек критикована да има ограничене могућности због проблема велике корупције и неефикасних мера за сузбијање те појаве, као и због претеране бирократије и неефикасне јавне управе.

Ипак, после скоро десет година откако је постала пуноправни члан Европске уније, може се са задовољством приметити да Румунија дoживљава постепени процес европеизације, који укључује прихватање

¹⁹ *Ibidem*, стр. 140.

европских вредности, што ће јој временом омогућити да у већој мери искористи сва права и овлашћења и у исто време преузме веће одговорности које јој даје овакав статус.

У том контексту, сматрамо да је данас највећи изазов за Румунију управо потпуно разумевање, прихватање и примена у пракси највиших вредности Европске уније, како би се осигурало доследно спровођење принципа владавине права и развоја слобода, безбедности и правде на овом простору. Позитивни одговор на сва ова питања, у оквиру прихваћеног европског концепта, створиће услове за перманентни раст поверења у институције државе Румуније да могу испунити све обавезе преузете у односима са домаћим и међународним партнерима. У таквим околностима, сматрамо да само од Румуније зависи да ли ће искористити све оно што јој ЕУ нуди и у том смислу постати „понос европске породице“.

Стратешки циљ Европске уније јесте да постане најмоћнија економска група на светском плану у условима врло јаке конкуренције на нивоу тзв. тријаде „САД – Јапан – ЕУ“, што је истовремено и моћан импулс напретка, али такође и важан упоредни критеријум за нова достигнућа у домену индустријског, економског, техничког, научног и образовног развоја. Да би се постигао тај стратешки циљ, ЕУ мора да се конституише у један целовит и добро интегрисан економски систем, комплексан и моћан, на бази врло конструктивних и функционалних параметара, који би обезбедио солидну основу за динамичан развој свих њених делова, упркос хетерогености држава чланица и великих савремених међународних миграција. У том смислу, посебно је нужно да Европска унија, све њене институције и све државе у њеном саставу, обезбеде и заштите слободе и безбедност целог европског простора. Иако је формирање Европске уније и касније њено проширење учињено првенствено ради стварања јединственог тржишта на европском тлу, то истовремено представља и усвајање једне политичке опције ради успостављања и одржавања мира и просперитета на европском континенту.

Међутим, у овом тренутку Европа се суочава са озбиљним проблемима на плану безбедности и сигурности, са интензитетом који није виђен још од краја Другог светског рата.

Познато је да је отварање граница у Шенгенском простору довело и до великог раста криминалитета и разних других појава криминалене природе, са последицама које су погодиле све земље чланице ЕУ.

Данас, када Европу тресе избегличка криза, када су чланице ЕУ затвориле своје границе и када су се „у срцу“ ЕУ у периоду од једне године и неколико месеци догодила три крвава терористичка напада, Европска унија се налази пред правим изазовом. Не преостаје нам ништа друго него да се надамо да ће она овај тест успешно положити, али да би у томе успела, сигурно је да је потребна повећана координација на европском нивоу, много боља него до сада, између националних власти, посебно у области безбедности.

Европска унија мора да предузима много ефикасније акције у односу на досадашње²⁰, које ће гарантовати сигурност и безбедност својих чланица и њихових грађана. Осим тога, од Европске уније се очекује да успостави неопходне механизме за стварање једног сигурног окружења у коме би се сви људи осећали сигурно и заштићено, и то не само унутар ЕУ, већ на подручју целе Европе.

Као члан Европске уније који треба да дâ свој допринос на стварању једне истинске „Европе грађана“, једне „Европе владавине права“ и „Безбедне Европе“ и притом допринесе њеном бољем положају на светском плану, и Румунија се суочава са великим изазовима везаним за проблем глобализације и криза у условима садашњих демографских и миграционих токова и озбиљне претње по безбедност и сигурност држава и људи, када посебан акценат мора бити стављен на јачање међусобне сарадње између држава и потпуно и безрезервно поштовање правила која омогућавају такву сарадњу у пракси.

За обезбеђење јавне сигурности и трајног развоја у домену слобода, безбедности и правде у Европи, Румунији је, као пуноправном члану Европске уније, потребно да се укључи, али и да буде укључена, много више него до сада, у решавање свих важних питања и проблема који се појављују на европском простору, са свим својим капацитетима и ресурсима који сигурно нису мали.

Сигурни смо да је то у општем интересу грађана Румуније, Европске Уније и у интересу свих других који живе на европском континенту.

20 Видети: Daniela-Iuliana Radu, Dan Drosu Saguna, *Politica de Coeziune a Uniunii Europene 2014-2020. Strategia Europa 2020*, Editura C.H. Beck, București, 2016.

ЛИТЕРАТУРА

1. Abraham, F., *România de la comunism la capitalism*, Tritonic, București, 2006.
2. Daianu, D., Vrânceanu Radu, *România și Uniunea Europeana – inflație, balanța de plăți, creștere economică*, Editura Polirom, Iași, 2002.
3. Gallagher, T., *Deceniul pierdut al României. Mirajul integrării europene după anul 2000*, Editura ALL, București, 2010.
4. Hlihor, C., *România. Căderea Comunismului și Nașterea Democrației 1989–2000*, Editura Universității din București, București, 2006.
5. Radu, D. I., Drosu, S. D., *Politica de Coeziune a Uniunii Europene 2014–2020. Strategia Europa 2020*, Editura C. H. Beck, București, 2016.

ROMANIA'S EUROPEAN UNION ACCESSION –
CHRONOLOGICAL OVERVIEW

Darian Rakitovan

Andrea Mitovski, PhD

Jade university, Department of Economics, Germany

Abstract: Democracy, human dignity, freedom of man, equality and the rule of law are the European Union's fundamental values, established through the first pages of Treaty of Lisbon and they must be common for all member states and all European countries who want to join the European Union. Promotion of those values, beside peace and well-being of its citizens, is the main goal of the European Union.

In the European area of freedom, justice and security all the European Union citizens have the right to move freely anywhere and anytime, to choose a place to work or to live in. Fundamental human rights are equally accessible to everyone no matter in which member state they are, as well as justice and judiciary and international protection from crime and other social evils.

Conscious of these, but also of numerous other opportunities and benefits offered by the European Union, determined not to accept any lower social standards than those that it sets, Romania firmly embarked on the

way of entry into the „European family“, immediately after the democratic changes and subversion of the dictatorial regime of Nicolae Ceausescu.

However, although it was the first country from the Central and Eastern Europe region having official relations with the European Community, Romania became a full member of the European Union just on January 1st, 2007, while at that time the European Union was formed by already 25 member states.

This long way of Romania's European integration is briefly chronologically presented in this paper.

Keywords: Romania, the European Union, European integration, justice, security, freedom.

PARTICIPATION OF PRIVATE MILITARY COMPANIES IN REGIONAL ARMED CONFLICTS: THEIR LEGAL STATUS IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

Nikolay Shelukhin, LLD

Interregional Academy of Personnel Management

Department of Civil Law, Ukraine

shelukhin2004@inbox.ru

Alexandr Shelukhin, Public Prosecutor

Donetsk Regional Public Prosecutor's Office, Ukraine

Abstract: The paper is devoted to the legal status of personnel of private military companies participating in the regional armed conflict in the east of Ukraine as part of its military formations. The paper grounds the necessity of introducing a clarified concept of “mercenary” and reworded concept of “foreign volunteers” in the regulations of international humanitarian law. This paper has analyzed the world experience in the field of legislative regulation of private military companies’ activities. Its non-legal nature in the structure of the foreign policy activities of different states has been defined. Tendencies of expanding the scope of private military companies’ activities have been studied. It includes the creation of hired military units, peacekeeping, participation in internal (regional) armed conflicts, the suppression of armed uprisings, terrorism, etc. The necessity of forming national legislation regulating the activities of private military companies has been proved.

Keywords: international humanitarian law; internal armed conflict; mercenary; foreign volunteer; private military companies; legal regulation; contractual relations.

Introduction

In recent years anyone can notice an increased scientific interest in the problems of the legal status of participants in the internal armed conflict, as evidenced by the numerous printed works both of scientific and socio-political nature. Dissertations and monographic studies by several authors

can be called a significant contribution to the study of the legal aspects of the status of parties to the armed conflict, among them Moliboga O.¹, Osipov K.², Ternovaya L.³, Adelkhanyan R.⁴, Shandieva N.⁵, Naden O.⁶, Loiko O.⁷, Batrimenko O.⁸, Korotkiy F.⁹, Repeshko P.¹⁰, Skrilnik E.¹¹ and others.

However, it appears that the designated topic is still poorly examined. First, various aspects of such a complex and multifaceted problem, as the legal status of members of regional armed conflicts, were not considered or did not get enough coverage. Second, in the framework of this topic there are still a lot of controversial issues. Third, among the modern works devoted to the problem of the status of parties to internal armed conflicts, the focus is only on its certain content and functionality features.

Systemic approaches appear to be no less significant and that will not only allow to rethink and deepen the theoretical knowledge about the status of participants in regional armed conflicts, but also to formulate practical recommendations to legislators and enforcers on this scientific foundation. In addition, today the situation in the world has changed and that requires rethinking of many ethical, moral and criminal law issues, among which one should name the problem of the legal status of participants in regional armed conflicts.

All of the above demonstrates the need for further development of the subject across the whole spectrum of the identified problems.

1 Moliboga O. Criminal liability for mercenaries: dissertation of the master of laws: 12.00.08. Stavropol, 2000, p. 194.

2 Osipov K. Responsibility for mercenary activities on the Russian criminal legislation: dissertation of the master of laws: 12.00.08. Kislovodsk, 2003, p. 178.

3 Ternovaya L. Mercenary as an element of "hybrid warfare"/"hybrid war" into the world of the XXI century, Ed. Tsygankov. M.: Publishing house of the Moscow university, 2015, p. 384.

4 Adelkhanyan R. War crimes as crimes against the peace and security of mankind: synopsis of the dissertation of the doctor of laws: 12.00.08. Moscow, 2003, p. 56.

5 Shandieva N. Mercenaries in international and national criminal law: synopsis of the dissertation of the master of laws: 12.00.08. Moscow, 2004, p. 23.

6 Naden O. Mercenaries as a social and criminal legal phenomenon: the essence, the latest trends and problems of counteraction: monograph. K.: Atica, 2005, p. 264.

7 Loiko O. The historical necessity of forming a modern professional Ukrainian army: synopsis of the dissertation of the master of history: 20.02.22. Lviv, 2005, p. 20.

8 Batrimenko O. Features of the modern military-political conflicts: synopsis of the dissertation of the master of politics: 23.00.02. Kiev, 2006, p. 18.

9 F. Mercenaries: criminally-legal and criminological aspects: synopsis of the dissertation of the master of laws: 12.00.08. Ekaterinburg, 2009, p. 32.

10 Repeshko P. Mercenaries: Monograph. Kherson: Oldi-plus, 2010, p. 372.

11 Skrilnik O. International legal regulation of counteraction the mercenary: synopsis of the dissertation of the master of laws: 12.00.11. Kiev, 2010, p. 21.

Materials and methods

The work was done on the materials of the international practice of hiring private military companies for the solution of challenges of international and national character. The regulatory framework governing the bilateral relations of the military conflict was fully considered. The method of comparative analysis of different countries' legislation was applied.

Discussion

International humanitarian law on the legal status of foreigners involved in the armed conflict

International humanitarian law (hereinafter – IHL) was codified in the Hague Conventions, the Geneva Conventions on the Protection of War Victims of 1949 and their Protocols Additional of 1977, the UN General Assembly resolutions and other documents. Certain restrictions imposed by international humanitarian law are applied to armed conflicts of an internal nature.

The results of previously conducted studies of armed conflicts suggest that they involve persons with unclear legal status. Trying to divide members of internal armed conflicts in accordance with international humanitarian law is not possible due to difference in singled out elements of the legal status of participants in international armed conflicts in international conventions. Thus, the acts of aggression of one state against the other one were identified by the UN General Assembly Resolution 3314 of 14 December 1974¹². Regarding the conflict in Ukraine we introduce a restriction: we do not consider the legal status of participants of the internal (regional) armed conflict in the Donbass region in accordance with the “Regulations on the Laws and Customs of War on Land” because, by definition, they are members of the armed forces of one of the parties to the international armed conflict. *De jure*, the antiterrorist operation in the Donbass (hereinafter – ATO) is not an international armed conflict, because Ukraine did not declare itself at war with the Russian Federation and did not introduce the martial law.

¹² Definition of Aggression: General Assembly resolution 3314 (XXIX), <http://legal.un.org/avl/ha/da/da.html>.

We consider it necessary to note that according to the rules of international humanitarian law, upon the occurrence of state of war the state provides opportunity for citizens of an enemy state, enjoying diplomatic immunity, to leave its territory as soon as possible. For other citizens of an enemy state (without immunity), restrictions on the freedom of movement can be applied¹³.

The participants of the IHL of international armed conflicts are indicated with terms: combatants, non-combatants and mercenaries. Therefore, almost all the previously conducted research concerned the legal status of persons in the foregoing categories. In accordance with Article 1 of the “Regulations on the Laws and Customs of War on Land”, the military laws, rights and obligations are applied not only to armies, but, under certain conditions, to militia and volunteer corps.¹⁴ Article 43 on “The Armed Forces” of Protocol Additional I to the Geneva Conventions relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (1977) defines the composition of the armed forces of a Party to the conflict. Persons belonging to the armed forces of this party are combatants, that is, they have the right to participate directly in hostilities¹⁵. Non-combatants are persons belonging to the armed forces, but their functions are confined to the care and maintenance of combat operations of the armed forces, and they have the right to use weapons only in self-defense (military quartermasters, lawyers, reporters, the clergy). Article 47 of the Protocol Additional I defines mercenaries. Let’s make a reservation: this definition does not meet today’s realities due to the absence of a number of legal definitions and interpretations of ambiguous expressions which reveal the concept of “mercenary”. The lag in Legal Studies of internal (regional) military conflicts from the real events occurring in their area¹⁶ may be called another reason.

The IHL also has no clear distinction between the concepts of “mercenary” and “foreign volunteers”. In addition as for the motives of their actions, it is difficult to draw a distinction between mercenaries, foreign volunteers and

13 Birukov P. International law: the textbook for undergraduate. 8th ed. – M: Uwrite, 2015. In 2 vol. Vol. 2.

14 Convention respecting the Laws and Customs of War on Land, <http://lawin.org/convention-iv-respecting-the-laws-and-customs-of-war-on-land-3>.

15 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflict (Protocol I). Geneve, 8 July, 1977, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolI.aspx>.

16 Adelkhanyan R. War crimes as crimes against the peace and security of mankind: synopsis of the dissertation of the doctor of laws: 12.00.08. Moscow, 2003, p. 56.

instructors of private military companies (hereinafter – PMCs), because they receive material compensation for all their activities.

Simultaneously, Article 47.2 of Additional Protocol I defines the mercenary as any person who:¹⁷

- is specially recruited locally or abroad in order to fight in an armed conflict;

- does, in fact, take a direct part in the hostilities;

- is motivated to take part in the hostilities essentially by the desire for private gain and, in fact, is promised, by or on behalf of a Party to the conflict, material compensation substantially in excess of that promised or paid to combatants of similar ranks and functions in the armed forces of that Party;

- is neither a national of a Party to the conflict nor a resident of territory controlled by a Party to the conflict;

- is not a member of the armed forces of a Party to the conflict;

- has not been sent by a State which is not a Party to the conflict on official duty as a member of its armed forces.

The authors share the point of view of researchers who state that the definition in Article 47 is widely viewed as being virtually “unworkable” owing to the six cumulative conditions that a person must fulfill in order to be considered a mercenary.¹⁸

Therefore, in authors’ opinion there is a need for a legal assessment of new developments in mercenary activities: taking on and recruitment of mercenaries by such companies that provide the power, expertise, security support on a commercial basis, and the recruitment of mercenaries via the media and the Internet. It is necessary to determine the status of these organizations, both at international and national level. Some aspects of their work (providing security services and military actions) are consistent with international law, the other (recruitment of mercenaries and active military intervention in armed conflicts) violate it.

Unfortunately, scientists and experts in the field of IHL cannot find a common approach to the concept definition of “mercenary” and “foreign

¹⁷ Status of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949 and relating to the protection of victims of armed conflicts: Distr.: General 16 February 2012 Russian Original: French, https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0321.pdf.

¹⁸ Françoise Hampson, “Mercenaries: Diagnosis before prescription”, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 3 (1991), pp. 14–16; George Aldrich, “Guerrilla combatants and prisoner-of-war status”, *American University International Law Review*, Vol. 31 (1982), p. 881.

volunteers". These concepts are treated by each side of the internal armed conflict with its own point of view. As a rule each party alleges it has "foreign volunteers" participating in the fighting while the opposing side uses "mercenaries". In our opinion, the problem of the concept specification of "mercenary" and formulation of the concept of "foreign volunteers" can be solved only with a comprehensive study of these phenomena from the perspective of law, sociology, political science and psychology. Initially it is necessary to make amendments to the regulations of international humanitarian law as for the specified concept of "mercenary" and the reworded concept of "foreign volunteer", and then distribute them to the level of national legislation.

To carry out this urgent and significant work, the authors propose to create an international commission to amend the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (Protocol I), Geneva, 8 June 1977, clarifying Article 47 "Mercenaries" and adding Article 48 "Foreign volunteers".

As an option, the authors offer the next definition of the "foreign volunteer".

So, in authors' opinion a foreign volunteer should be a person who:

- is specially recruited locally or abroad in order to fight in an armed conflict;
- does, in fact, take a direct part in the hostilities;
- is neither a national of a Party to the conflict nor a resident of territory controlled by a Party to the conflict;
- is not a member of the armed forces of a Party to the conflict;
- has not been sent by a State which is not a Party to the conflict on official duty as a member of its armed forces.
- is motivated to take part in the hostilities essentially by the desire for private **non-material** gain and, in fact, is promised, by or on behalf of a Party to the conflict, **non-material compensation**.

The main reasons for foreign volunteer might be based, for example, on ideology, craving for adventures or non-financial benefits (to gain a citizenship) etc.

The main difference between the mercenary and the foreign volunteer should be the motivation for taking part in the hostilities.

The personnel of private military companies

As a rule, employees of private military companies are present in the area of regional armed conflicts and they take part in the hostilities in the framework of the agreement between the PMC and the parties to the conflict. PMC (Private military company) is a commercial company that offers specialized services related to participation in armed conflict or military operations, as well as the collection of intelligence, strategic planning, logistics and counselling; the rights and obligations of the parties in the services provided are negotiable.

According to the UN the world volume of services in this area is \$120 billion, and the Brooklyn University assesses it in \$180 billion. And during the conflict in the Middle East and Africa private military services market exceeded \$200 billion. The development of such “dangerous” segment is favoured not only by the military operations, but also by the internationalization of large businesses. Thus many companies (including Russia) with subsidiaries or joint ventures in Libya, Iraq, Afghanistan and African countries are forced to create their own paramilitary security structures or attract foreign mercenaries. There are more than 3 thousand similar firms in the world according to the US Congress. And this figure will only increase.¹⁹

Private military companies can be divided into three types:

- 1) military service company (military provider company) – they directly participate in combat operations;
- 2) consulting companies (military consulting company) – they participate in the reform of the armed forces, train army units, train to handle new types of weapons;
- 3) logistics companies (military support company) – they are engaged in logistic support troops, military construction, maintenance of complex weapons systems.

The advantages of PMCs as to the regular armed forces should be attributed to the following: a) their use does not cause any discontent of Western European inhabitant, which may be caused by application of the regular armed forces; b) they can be a counterweight to the local military in the states with weak political institutions; c) they are capable of rapid deployment; d) losses of personnel are not counted in official government

¹⁹ Repeshko P. Mercenaries: Monograph. Kherson: Oldi-plus, 2010, p. 372.

reports; e) more flexible operational management; f) no bureaucracy; g) high level of professionalism as compared to the regular troops. At the same time, private military companies form ambiguous attitude to them and the cause of which is: abuse of their employees to the civilian population, terms of the staff contracts with companies do not provide all the options for the development of the situation, which reduces the flexibility of their actions in a combat situation; the lack of an agreed plan of arrangements and a common operational centre of command of troops and private military companies; the lack of data exchange and incomplete data of operation nature.

According to available information, only one company, Omega Consulting Group, legally provides services of this nature in Ukraine. It presents itself as a leading provider in the global market of private military and security business and offers customers a wide range of specialized services focused mainly on the organization and integrated management of large business projects in Ukraine and abroad.²⁰

The issue of normative and legal regulation of the provision of services to such specialized enterprises remained unresolved for a long time. Only on 6 October 2008 the sixty-third session of the UN General Assembly examined an informal summary of the Montreux Document prepared by Switzerland, which contained rules and principles of activity of private military and security companies in the zones of military conflicts. By 1 August 2012 this document was signed by 42 states of the world as well as by the European Union. The Montreux Document has the notion of private military and security companies as private enterprise entities providing military or security services irrespective of how they characterize themselves. The services include: armed security and protection of people and objects, maintenance and operation of fighting complexes, taking into custody of prisoners, consulting and training of local servicemen and security men.²¹ On the basis of the Montreux Document with participation of governmental experts from different countries of the world, as well as from Ukraine, the international code of behaviour of private military companies providing services in the sphere of security (International Code of Conduct of Private Security Service Providers (ICoC) was developed and in November 2010 opened for signing in Geneva, to which 123 members

20 Konovalov I. Evolution of Private Military Companies / I. Konovalov, O. Valetsky. Pushkino: Center for Strategic Study, 2013, p. 13.

21 Shelukhin A. Private military companies, as the subject of the provision of security services: concept and legal regulation, Economics, Sociology and Law. 2013, № 1, pp. 267-276.

joined by 1 January 2016.²² The existing juridical obligations of the states, private military (security) companies and their personnel were declared in the Code. In addition the practical methods of assistance to observation of norms of international humanitarian law and standards in the sphere of human rights at the period of armed conflicts were recommended to the states. This document represents the code of rules proceeding from the norms of international law, human rights which are recommended to follow for the personnel during rendering military services. The code is not legally binding and does not touch the existing obligations of the states in the common international law or the international agreements, whose members they are, in particular, their obligations according to the Charter of the United Nations, however, it was recognized as the first international document regulating some aspects of rendering military services.

Only in two countries schemes were created which regulate the activity of PMC on the level of states (in the USA and the South African Republic). In the US the sale of military services is regulated by the Arms Export Control Act²³, according to which every private military company is obliged to receive the license for the work abroad in the State Department. In case of license received, it may control the activity of the firm on the fulfillment of the contract. Moreover, transactions, whose value exceed \$50 million are subject to the Congress approval. In the South African Republic the activity of PMC is licensed by the National Committee on the control over conventional arms according to the Foreign Military Assistance Act 1998 (Act on mercenaries).²⁴

The outdated U.K. Foreign Enlistment Act of 1870 is valid in England up to present²⁵. In 2002 the British government sent to the Parliament for discussion as a law a concept of PMC licensing schemes creation ("Private

22 The ICoC official website: http://icoca.ch/en/membership?states_governments%5B-states%5D=states&private_security_companies%5Bcompanies%5D=companies&civil_society_organizations%5Bcsos%5D=csos&area_of_operation=all&headquarter_country=all&keywords=&op=Search&view_type=list&form_build_id=form0ZE2shfvd79vVDm17CN10ek4saUh-9FIQ3Yo2pP3dGsE&form_id=_search_for_members_filter_form#search_for_members_list.

23 Control of arms exports and imports. U.S. Code § 2778, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-39>.

24 Regulation of Foreign Military Assistance Act, <http://www.gov.za/documents/regulation-foreign-military-assistance-act>.

25 The Foreign Enlistment Act 1870, <http://www.legislation.gov.uk/all?title=The%20Foreign%20Enlistment%20Act>.

military companies: options for regulation”) published it in the so-called “Green Paper”.²⁶ However, this law has not been adopted yet.

In the modern era of globalization there is a tendency of increase of the range and quality of services provided by private military companies. These services include:

- creation of mercenary military forces. For example, the government of the United Arab Emirates has signed a contract with one of the PMCs for the formation of a foreign mercenary battalion;
- peacekeeping engagement of PMC. In the media space there were proposals for deployment anywhere in the world of a fully equipped with heavy machinery and attack aircraft peacekeeping brigade;
- use of private military companies in regional armed conflicts;
- engagement of private military companies to combat unrest inside a state, suppress armed insurgency warfare, fight against terrorism, etc.

Results

Thus, today PMCs act as a non-legal tool of external policy of states. This tool should be defined and described according to legal standards. The market of services provided by PMCs is subject to state regulation.

Absence of legislative regulation of PMCs in Ukraine does not allow giving an unambiguous assessment of the legal status of the personnel of these companies – participants of the ATO. In our view, national legal assessment of new trends in regional military conflicts is necessary – recruitment and employment of personnel by private military companies providing services of force, expert and security nature on a contractual basis. The authors think it is advisable to determine the status of such organizations legislatively at the national level; the issues related to licensing and control of PMCs and their personnel should be resolved, with differentiation of social and civil status of PMCs personnel when providing services to the state (for example, whether a PMC representative who fought for money deserves a state award). It is the necessity of defining the legal framework for this type of complex activity (economic, military and political) that determines adoption of the law on private military companies in Ukraine.

²⁶ Private Military Companies: options for Regulation 2001-2002. Green Paper, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228598/0577.pdf.

Conclusion

The authors believe that it is necessary to initiate the establishment of an International Commission to clarify the concept of “a mercenary” and the wording of “a foreign volunteer”. Clarification of Article 47 “Mercenaries” of the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Geneva, 8 June 1977 and Supplement Article 48 “Foreign volunteers” will be the result of the international commission work. States use private military companies as a non-legal tool in foreign policy. The market of services by private military companies is to be subjected to state regulation. Absence of legislative regulation of such companies activity in Ukraine does not allow giving an unambiguous assessment of the legal status of their personnel engaged in the ATO. The problem of defining the legal framework for this type of activity necessitates the adoption of the Ukrainian “Law on Private Military Companies”.

REFERENCES

1. Adelkhanyan R. War crimes as crimes against the peace and security of mankind: synopsis of the dissertation of the doctor of laws: 12.00.08. Moscow, 2003, p. 56.
2. Batrimenko O. Features of the modern military-political conflicts: synopsis of the dissertation of the master of politics: 23.00.02. Kiev, 2006, p. 18.
3. Birukov P. International law: the textbook for undergraduate. 8th ed. – M: Uwrite, 2015. In 2 vol. Vol. 2.
4. Control of arms exports and imports. U.S. Code § 2778, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-39>.
5. Convention respecting the Laws and Customs of War on Land, <http://lawin.org/convention-iv-respecting-the-laws-and-customs-of-war-on-land-3>.
6. Definition of Aggression: General Assembly resolution 3314 (XXIX), <http://legal.un.org/avl/ha/da/da.html>.
7. Korotkiy F. Mercenaries: criminally-legal and criminological aspects: synopsis of the dissertation of the master of laws: 12.00.08. Ekaterinburg, 2009, p. 32.

8. Konovalov I. Evolution of Private Military Companies/I. Konovalov, O. Valetsky. Pushkino: Center for Strategic Study, 2013, p. 136.
9. Loiko O. The historical necessity of forming a modern professional Ukrainian army: synopsis of the dissertation of the master of history: 20.02.22. Lviv, 2005, p. 20.
10. Moliboga O. Criminal liability for mercenaries: dissertation of the master of laws: 12.00.08. Stavropol, 2000, p. 194.
11. Naden O. Mercenaries as a social and criminal legal phenomenon: the essence, the latest trends and problems of counteraction: monograph. K.: Atica, 2005, p. 264.
12. Osipov K. Responsibility for mercenary activities on the Russian criminal legislation: dissertation of the master of laws: 12.00.08. Kislovodsk, 2003, p. 178.
13. Private army to \$ 200 billion. The business magazine RBC, <http://magazine.rbc.ru/2011/05/01/main/562949980354228.shtml>.
14. Private Military Companies: options for Regulation 2001-2002. Green Paper, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228598/0577.pdf.
15. Repeshko P. Mercenaries: Monograph. Kherson: Oldi-plus, 2010, p. 372.
16. Regulation of Foreign Military Assistance Act, <http://www.gov.za/documents/regulation-foreign-military-assistance-act>.
17. Shelukhin A. Private military companies, as the subject of the provision of security services: concept and legal regulation // Economics, Sociology and Law. 2013, № 1, pp. 267-276.
18. Shandieva N. Mercenaries in international and national criminal law: synopsis of the dissertation of the master of laws: 12.00.08. Moscow, 2004, p. 23.
19. Skrilnik O. International legal regulation of counteraction the mercenary: synopsis of the dissertation of the master of laws: 12.00.11. Kiev, 2010, p. 21.
20. Status of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949 and relating to the protection of victims of armed conflicts: Distr.: General 16 February 2012 Russian Original: French, https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0321.pdf.

21. Ternovaya L. Mercenary as an element of “hybrid warfare”/”hybrid war” into the world of the XXI century / Ed. Tsygankov. M.: Publishing house of the Moscow university, 2015, p. 384.
22. The Foreign Enlistment Act 1870, <http://www.legislation.gov.uk/all?title=The%20Foreign%20Enlistment%20Act>.

НОВИ СТРАТЕГИЈСКИ ИЗАЗОВИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У МУЛТИПОЛАРИЗИРАЈУЋЕМ СВЕТУ¹

Dr Gyöngyi Major

Институт за стратешка истраживања, Будимпешта

major.gyongyi@gmail.com

Проф. др Александар Чудан

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

aleksandar.cudan@kpa.edu.rs

Сажетак: У фокусу студије је идентификација нових глобалних преференција Европске уније и приказ контекста реалитета редефинисања система вредности и интереса европске интеграције. Есенцијално питање дискусије је проблематика реинтерпретације самог идентитета Европске уније, те скицирање перспектива које произилазе, с једне стране, из улоге заштитника модерног светског поретка која се може сматрати сопственим моделом или, с друге стране, покушаја приказа оног глобалног и европског сценарија које произилази из могућег новог постмодерног идентитета ЕУ, што *par excellence* претпоставља активно учешће у креирању новог хетерогеног и вишеполарног света.

Студија претендује да могуће рефлексије на тзв. изазове новог типа анализира истовремено са аспекта унутрашњих и спољашних изазова, те у дугорочном геостратегијском контексту тежи проналажењу могућег сценарија. Централна категорија расправе јесте безбедност у комплексној и проширеној концепцији. Хипотетички оквир рада полази са становишта да је стручна и шира јавност у Србији спремна за отворену расправу о проблемима унутар „европске агенде“ без бојазни да би се тиме нарушио консензус око уласка Србије у Европску унију.

Кључне речи: безбедност, мултиполарни светски поредак, идентитет, систем интереса, стратeгијски изазов.

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. године.

Увод

Процес европске интеграције суочава се са најмаркантнијим изазовом од свог почетка. Нужност ургентних рефлексија је неоспорна. Међутим, баш услед вишеслојне кризне ситуације интереси држава чланица све се више удаљавају. Европска унија се задњих година – после кризе – удаљава од сопствених изворних циљева и интеграцијске концепције. Политичка, економска и друштвена напетост расте унутар Уније, односи снага постају све мање транспарентни. Услед конфликта расте и скептицизам према јединственој Европи, а преферирање сигурности и координације на нивоу Уније захтева све веће жртве политичког капитала на домаћој сцени.² Дани Родрик 2002. године у публикацији *Feasible Globalizations* то аргументује у контексту немогућности истовремене демократичности одлучивања на супранационалном нивоу, суверенитета националних држава и потпуне интеграције.³

Вреди пажње, међутим, подсећање на раније рефлексије и мишљења о „европској мапи“. Гласови скептицизма су присутни од почетка интеграцијског процеса. Амерички експерти од почетка су наглашавали проблематичност замишљене конструкције, европска мишљења су пак увек тежила подржавању тежње стварања „безконфликтне европске зоне“.

Ипак, криза почетком 21. века, апостериори⁴ почиње оправдавати она опомињања која су се односила на неодрживост контрадикторне творевине.⁵

2 „Све је више неодржива она противуречна ситуација, да паралелно егзистира Европска централна банка, а у државама чланица сваке четврте године се одржавају парламентарни избори“ (Friedman, 2015 <http://hvg.hu/gazdasag/20150624> Friedman Az EU jovoje katasztrofalis/nyomatatas).

3 У фокусу Родрикове пажње је тзв. *unholy trinity*, што поима у политичком контексту. Концепција немогућег тројства базира се на Мундел–Флеминговом економском моделу, чије је констатације касније Коен (Cohen, 2000/1993) назвао *unholy trinity*. Суштина концепције је немогућност државе да истовремено тежи реализацији слободног кретања капитала, фиксних курсева и аутономне монетарне политике.

4 *A posteriori* (лат.) оно што долази после; *a priori* – оно што долази пре; атрибут који се користи за закључивање или прихватање неког става или мишљења на основи претпоставке које је искуствено доживљено и емпиријски провјерено. У оквиру филозофије *a posteriori* је појам за знање или спознају које зависи о искуству или чулним искуствима.

5 Мејнстрим теорије унутар међународних односа (школа реализма, неореализма и неолиберализма) процес европске интеграције су поимали као последица хладног рата, стога представници школе су очекивали да ће крај биполарног света по дефиницији елиминисати потребу и оправданост постојања европске интеграције.

Однос снага и интереса након кризе 2007–2008. године заиста је постао упитан, те услед недостајуће заједничке тактике, чак и стратегије „опстанка“ унутар новог вишеполног светског поретка, за Европску унију постаје све критичнија проблематика редефинисања сопствене конструкције у контексту светског преображаја.

Проблематику отежава чињеница да је Европска унија принуђена да се истовремено суочава са проблемом редефинисања сопственог идентитета и у интерној и у екстерној димензији, из чега произилази да редефинисање своје структуре и модела функционисања треба да реализује у „полиморфној архитектури, чија је најзначајнија специфичност оријентисаност на вишедимензионалност активности“.⁶ Наиме, односи између учесника у новоформирајућем мултицентричном моделу одређени су у контексту променљивости која се везује за оперативну способност учесника, кроз коју се непрекидно актуализује контекст односа унутар вишеполарне конструкције глобалног модела.

Светски поредак на почетку новог миленијума доживљава дубоку трансформацију, што се, с једне стране, може интерпретирати као реструктуирање моноцентричног светског поретка ка мултицентралном моделу, а са друге стране, од тзв. функционалне глобализације ка супстанцијалној глобализацији. Реструктуирање глобалног модела проузрокује неопходност редефинисања и проширивања садржаја појмовне категорије сигурности⁷, а у ширем контексту неопходност редефинисања комплетне проблематике угрожености.

Желимо међутим нагласити да планови о великом европском пројекту датирају много-много раније. Овде ћемо навести само неколико примера: P. Dubois (око 1306), *The Recovery of the Holy Land*, Radovi Erasmoda (око 1517), Sully: Great Plan (1632) W. Penn: An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe. Front Cover (1692) итд.

⁶ Varga, 2008, стр. 64.

⁷ Ова студија не претендира да се удуби у дискусију која се води о проблематици „проширивања – стежања“, као ни на реинтерпретацију категорије сигурности. Желимо међутим скренути пажњу на значајност ове дискусије. Видети детаљније: H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Peace and Power*, New York, 1985, McGraw-Hill; R. Munck, P. De Silva, *Postmodern Insurgencies: Political Violence, Identity Formation and Peacemaking in Comparative Perspective*, St. Martin's Press, New York, 2000. Наиме, питање које је пре неколико година првенствено представљало интелектуални изазов, данас, првенствено услед новог миграцијског реалитета, постаје релевантно и у егзистенцијалном и онтолошком смислу. С једне стране, сама реалност данашњице захтева одговор на питање од чега се нешто може интерпретирати случајем међународне сигурности? С друге стране, све више је оправдано увођење категорије хумане сигурности (Tálas – Gazdag, 2008 стр. 5).

Мултиполарни светски поредак и „изазови новог типа“

Проблематика која произилази из трансформације светског поретка, у литератури је названа изазовима новог типа. Неоспорна је новина, првенствено баш у контексту сигурности, наиме контекст нових типова претњи не може се довести у релацију са државом, већ много више са разним групацијама и организацијама, а све је снажније и присуство ризика од природних катастрофа.

Ситуацију отежава чињеница да су ти различити типови сигурносних изазова перманентно повезани, стога тежња њиховог менаџирања неопходно треба да поприма атрибут комплексности.⁸

Проблематика тероризма, оружја за масовно уништење, проблематика глобалне екологије, међународна миграција, заиста представљају сигурносне изазове новог типа, њихово симултано деловање међутим *par excellence* дефинише потребу за управљањем на различитим нивоима.⁹

Од функционалне ка супстанцијалној глобализацији

Услед неопходности менаџирања проблематике која је произишла из контроверзности функционалне глобализације, контекст глобализације поприма нову атитуду, атитуду супстанцијалног. Могућност управљања аномалијама *per definitionem* претпоставља организовање локалних ентитета; наиме, фокусира се на могућности и предности које се расплићу из диверзитета. У овом контексту, за разлику од функционалне глобализације, која елиминише и раствара различитости, супстанцијална глобализација, услед неопходности интервенисања на локаном нивоу, нужно тежи црпиту из оних могућности које су иманентне диверзитету.

8 Приступ проблематици у контексту комплексности сматрамо најефикаснијом покушају, али са аспекта потребе ургентног решавања, оправдани су и тзв. секторални приступи. Видети: B. Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, 1983.

9 Желимо нагласити да услед контроверзности у контексту делегирања власти, Европска Унија је посебно осетљива на проблематику нових изазова. Позивајући се на речи Данија Родрика 2012, Европска интеграција личи на полуизграђену зграду, јер је постигла највећи степен интеграције суверених држава, али будућност владања у потпуности је отворен.

Основни извор рефлексија на локалним нивоима јесте мулти-димензионална природа локалних култура, из чега произилази тежња за реинтеграцијом у глобалну димензију оних организацијских форми које су способне на саморефлексију.

Продирање супстанцијалне глобализације, међутим, за Европску унију дефинише парадоксалну ситуацију. Наиме, док се, с једне стране, у глобалном контексту као *sine qua non* опстанка појављују локални извори, у контексту Уније претпоставка опстанка европске интеграције постаје редефинисање сопственог идентитета у транснационалну димензију.

У међународним односима Европску унију можемо поимати као специфичног и потпуно уникатног – *sui generis* – учесника, који већ надмашује атрибуте класичних међународних организација, али још не располаже сваким елементом државности. Она заиста представља политички објекат који се не може идентификовати дуж познатих категорија и у сталној је еволуцији.¹⁰

У институционалном контексту, међутим, основно питање јесте: импликује ли мултиетнички и мултикултурални карактер Европске уније својеврсни европски идентитет, који може постати одговарајући ауторитет институцијама Уније, јер у контексту Миршајмерове (Mearsheimer) констатације, политике које се базирају на вери у институције, осуђене су на пропаст.¹¹ Наравно, питање је до које границе се могу изгурати границе релевантности идентитета (Барга, 2008). Ипак, услед вишеслојне кризне ситуације постаје неоспорно да је самоидентификација европског јединства у контексту тзв. *permissive consensus*¹² постала неодржива.

У овом контексту желимо скренути пажњу на онај сценариј *New Pact For Europe-a*¹³ који своју аргументацију базира на неопходности промишљаја европске архитектуре. Докуменат у овом сценарију наглашава потребу зближавања европске политике грађанима, проналазећи путеве који их могу укључити у европску политику.¹⁴

10 Juhász, 2014, стр. 29.

11 Mearsheimer, 1995, стр. 49.

12 *Permissive consensus* значи дозвољену сагласност и указује на чињеницу да је европска интеграција креација елите. „Интеграцијски процес је наиме годинама оскудевао у подршци и активном учешћу грађана. У овом смислу остала је аполитична и технократична организација.” Kollár, 2015.

13 New Pact for Europe. Debate: Strategic Options for Europe's Future.

14 У овом аспекту интересантна је књига: Ugrin-Varga: *Új demokrácia és államelmélet*, Századvég Kiadó, 2007.

Специфичност тог сценарија је у томе што се „могући правац редефиниције интеграције за разлику од логике ‘мање или више Европе’ жели пронаћи на страни грађана и њиховог укључивања у европски пројекат“.

Табела 1. На наведеним пољима на ком нивоу се преферишу доношења одлука? 2014 (%)¹⁵

Област	Више одлуке на нивоу Уније	Мање одлуке на нивоу Уније	Не треба мењати	Не зна
Екологија	72	22	3	3
Решавање незапослености	62	34	2	2
Проблематика миграције	59	34	3	4
Здравствено и друштвено осигурање	50	43	4	3
Економска политика, опорезивање	48	44	3	5

Европска унија у бифуркационој тачки

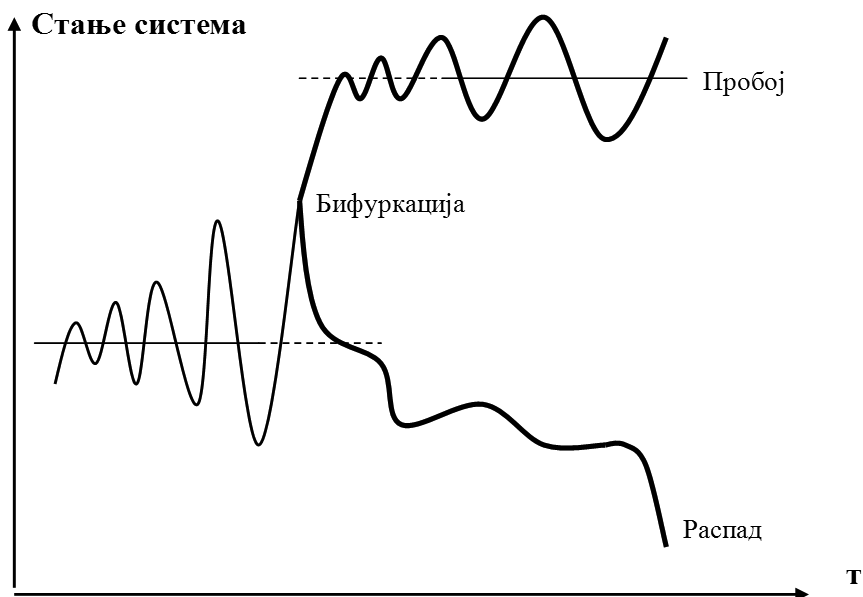
Криза која се одуговлачи већ годинама чини перспективу европске интеграције несигурном. Криза има вишеслојни карактер и захтева комплексно решење. Проблем управљања кризом је, међутим, отежан чињеницом да су проспекције о могућим решењима контрадикторне и стварају све веће конфликте маркантно диференцирајући мапу интереса држава чланица, услед чега се у све већој мери може забележити раст скептицизма у односу на цели европски пројекат.¹⁶

¹⁵ Извор: *Special Eurobarometer 413, Future of Europe*

¹⁶ Заправо европска интеграција неизбежно је принуђена суочавати се са чињеницом да се *spill over* ефекти јављају само у функционалним токовима, док они не долазе до изражаја у политичком контексту. Политички *spill over* је остао у димензији очекивања и жеља, наиме да би *spill over* ефекти индуковали позитивне интеграцијске снаге, било би неопходно да земље које теже реализацији заједничког политичког циља, међусобно су солидарне. (Balázs, 2003, 264).

Табела 2. Најзначајнији изазови ЕУ, 2014 (%)¹⁷

Област	Проценат
Незапосленост	53
Друштвена неједнакост	32
Државни дуг држава чланица	29
Незадовољавајући економски раст	22
Старост становништва ЕУ	17
Конкурвенција земаља у развоју (емергинг)	12
Еколошка проблематика	8
Нестабилност у окружењу Европске уније	6
Остало	1
Ништа	1
Не зна	2

**Слика 1.** Систем у бифуркацији¹⁷ Извор: *Special Eurobarometer 413 Future of Europe*

Истовремено, све су гласније оне аргументације и прогнозе које се концентришу на неодрживост садашње интеграцијске форме.¹⁸ Неоспорно је да се Европска унија, доживљавајући највећу кризу у својој историји, суочава са изазовом који се у теорији система зове бифуркацијом тачком¹⁹.

После кризе све више се шири круг скептика у контексту будућности Уније, услед чега Европска унија почиње личити на легитимитет и циљ изгубљеног ентитета. Ситуацију отежава чињеница да се популизам ипак базира на стварним друштвеним проблемима, шта више у контексту комплексности проблематике и кризе, маинстреам постаје беспомоћан. Дугорочна решења заправо и нису замислива без редефиниције контекста целе проблематике, наиме оно што се на површини појављује са економским атитидом, у суштини јесте проблем идентитета, стога и решење треба тражити на онтолошки дефекат.

Од политичког пројекта ка супстанцијалној интеграцији

Неоспорно је да од оснивања Европска унија доживљава највећу кризу, ипак према оптимистичкијим сценаријама она се налази у изразито значајној раскрсници. Избор правца много шире импликације пројектује, од „простога” избора организационе форме европске творевине.

У свету, који је у трансформацији питање како ће се одвијати даљи процес интеграције је још актуелнији, те и сама формулација архитектуре Европске уније од одређујећег је значаја не само

18 „Европска Унија је у распаду.” (Soros György, 22. 1. 2016, Davos) <https://www.yahoo.com/news/eu-falling-apart-american-financier-soros-warns-040920521.html?ref=gs>; “I’m very worried about the future of the European Union” (Ulrich Grillo). Немачки пословни људи у интервјуу за Ројтерс изнели су своје забринутост да супротности мишљења у контексту управљања мигрантском кризом и растући национализам у знатној мери могу гурати интеграцију у пропаст. Ројтерс, 23. 12. 2015, <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-germany-business-idUKKBN0U907Z20151226>.

19 Систем који је у бифуркацији доспева у период хаоса јер се, на прагу критичне нестабилности, флукуације које су раније кориговане стабилизирајућим негативним фидбековима ослободе и избију из оквира система. Резултат тога ће бити или распад система на стабилне основне делове или брз развој ка једном таквом систему који ће бити отпоран на оне флукуације које су раније дестабилизовале систем – пробој. После пробоја трансформисани систем располагаће са повећаном способности обраде информација, већим степеном корисности обраде информација, већом еластичношћу, већом структуралном комплексношћу и новим организацијским нивоима. Детаљније видети: E. Laszlo, *Chaos Point. The World at the Crossroads*, London – New York, 2006.

за грађане држава чланица и региона, већ у најширем смислу постаје једно од кључних питања будућих деценија. (Симаи, 2016). Значај проблематике не умањује се ни у случају „периферизације” Европе. Шта више, баш евентуална реалност овог контекста даје предиспозитивну улогу перспективи будућих кретања у Европи.

Аутори студије, ипак у оптимистичној варијанти теже проналажењу сценарија пробоја европског интеграцијског процеса из тачке бифуркације. Верују, да Европа у датој ситуацији може прихватити улогу креатора нове парадигме која се реализује у контексту реинтерпретације капиталистичког модела.

„Процес економске интеграције није проактиван, већ је реактиван, увек је био неопходан негативан догађај – економски шок – како би интеграција доспела на виши ниво. „Стога, и на актуелну кризу можемо гледати као на појаву која је у основама променила архитектуру економске и монетарне уније; насупрот ставу евроскептика криза није изазвала тоталан слом система економских институција, већ је отворила пут ка економском владању.“ (Szijartó, 2013)

Могу се читати мишљења и прогнозе да у вишеполарном светском моделу тако би се позиција Европе побољшала да би се паралелно и њене компетенције знатно побољшале: „Европа може постати предводником преображаја неконтролисаног глобалног модела у један много 'солиднији модел самоинтереса'; у модел који је много више *soft* карактера, а у еколошком и друштвеном аспекту представља много осетљивију конструкцију поретка.“ (Варга, 2008)

Треба наравно видети, да пролонгирање, спорост и недовољне рефлексije, које су још и оптерећене сукобима између чланица, ову алтернативу чини мање-више иреалном. Ситуацију отежава и несклад између очекивања грађана и реалних дешавања. Наиме привлачност интеграције се највише огледа у растућем животном стандарду и у релативно високом степену друштвене солидарности. Ове тековине, међутим, Европска унија полако напушта, те биланс чланства полако се доживљава као ношење непотребног терета.

Међутим, паралелно са тежњом слабљења солидарности на макронивоима, она добија на замаху на локалним нивоима, што резултира и јачањем локалног идентитета.²⁰

20, „The starting point is to stop trying to answer the questions of the future with the tools of the past. Since the start of the crisis, we have seen time and again that interconnected global markets are quicker and therefore more powerful than fragmented national political systems. This undermines

Закључак

Интелектуалне рефлексије на актуелну проблематику Европске уније јесу многобројне и многослојне, али се ипак може закључити да незаобилазна тачка сваке даље дискусије у најширем контексту постаје питање идентитета. Неопходност плаћања трошкова очувања садашњег нивоа европске интеграције или трошкова њеног даљег продубљивања директно води повећавању табора евроскептика, што потврђује да је проблематика комплексна и у најдубљој основи није само питање поверења, већ питање постојања европског идентитета.²¹ У најширем хоризонту поимања можемо закључити да је неопходно да се те две категорије интерпретирају као међусобно комплементни садржаји. Комплексни систем поверења, наиме, баш преко категорије идентитета постаје друштвена реалност,²² тако што истовремено носи у себи и функционалне и супстанцијалне атрибуте.

Следствено томе можемо идентификовати суштину изазова у потреби нове друштвене реалности, која се конструише на бази нових спознаја и новог идентитета. Неопходни су стога нови простори дискусија на глобалном, националном и локалном нивоу. С друге стране, рефлексије на претње постмодерног светског модела само дуж вредносно оријентисаног знања могу се дефинисати.²³ У том контексту, наглашавање инспиративног карактера европске и глобалне кризе заправо и није претерано, те у контексту неког *vis major* ефекта може допринети јачању европске конструкције и продубљивању економског владања.

„Значајни проблеми с којима се суочавамо не могу бити решени на нивоу размишљања које је проблеме креирало.“ (Алберт Ајнштајн)

the trust of citizens in political decision making. And it is fuelling populism and extremism in Europe and elsewhere. The reality is that in an interconnected world, Europe's Member States on their own are no longer able to effectively steer the course of events. But at the same time, they have not yet equipped their Union – our Union – with the instruments needed to cope with this new reality. We are now in a transition, in a defining moment. This moment requires decisions and leadership.” (Barroso, 2012)

21 У задње време све више се идентитет поставља као кључни фактор разрешавања мулти-димензионалне кризе европске интеграције. Видети: Симаи, 2016.

22 Видети: F. Simiand, *La monnaie, réalité sociale*, 1934; M. Aglietta, A. Orléan, *La monnaie entre violence et confiance*, Párizs, 2002; B. Théret dir., *La monnaie dévoilée par ses crises*, éd. EHESS, Párizs, 2007.

23 Детаљније видети: Варга, 2008.

ЛИТЕРАТУРА

1. Balázs, P., Európai egyesülés és modernizáció, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
2. Barroso, J. M., State of the Union, Speech, 12.19.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm, 3. 7. 2014.
3. Buzan, B., People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations, Wheatsheaf Books, 1983.
4. Cohen, B., The Triad and the Unholy Trinity: Problems of International Monetary Cooperation. In Frieden, J., International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth, 245–256, Routledge, London, 2000.
5. Gazdag, F., Tálas, P., A biztonság fogalmának hatáiról, Nemzet és Biztonság, 1, 2008.
6. Juhász, K., Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége, PhD Értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014.
7. Kollár, B., Válaszúton az integráció. Az Európai Unió jövőképeinek politikai és tudományos diskurzusa, Polgári Szemle, 11, 2015, 1–3.
8. Laszlo, E., Chaos Point. The World at the Crossroads. London – New York, 2006.
9. Morgenthau, H. J., Politics Among Nations: The Struggle for Peace and Power, McGraw-Hill. New York, 1985.
10. Munck, R., De Silva, P. L., Postmodern Insurgencies: Political Violence, Identity Formation and Peacemaking in Comparative Perspective., St. Martin's Press. New York, 2000.
11. Rodrik, D., The Globalization Paradox; W.W. Norton and Company, Inc., New York, 2012.
12. Szijártó, N., In: Az EU: problémák és alternatívák. (Ed: Bóka, É) Grotius E-könyvtár/61, 2013155–186.
13. Simai, M., Az „Európai Álom” és Magyarország 2016-ban VKI MTA 2016 [file:///C:/Users/Major%20Gy%C3%B6ngyi/Desktop/Eur%C3%B3pai%20%C3%A1lom%20%C3%A9s%20Magyarorsz%C3%A1g%202016-ban_Simai%20Mih%C3%A1ly%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Major%20Gy%C3%B6ngyi/Desktop/Eur%C3%B3pai%20%C3%A1lom%20%C3%A9s%20Magyarorsz%C3%A1g%202016-ban_Simai%20Mih%C3%A1ly%20(2).pdf), 1. 5. 2016.
14. Varga Cs., Új nemzetfelfogás és új nemzetstratégia. Gazdaságetika, 2013, http://epa.oszk.hu/02000/02065/00005/pdf/EPA02065_gazdasagetika_2013_05_varga%20csaba_%20uj_nemzetfelfogas.pdf
15. Varga, C. S., Ugrin, E., Kiss, K., Az Európai Unió jövője. Stratégiakutató Intézet, Budapest, 2008.

NEW STRATEGIC CHALLENGES TO THE EU IN MULTIPOLARIZING WORLD

Gyöngyi Major, PhD

Institute for Strategic Research, Budapest

Aleksandar Cudan, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The aim of this paper is to introduce this topic and to highlight its relevance both to the professionals who encounter it during their professional careers, and to the ordinary people who may come across it in their everyday life. The focus of the study is on the identification of new global preferences of the EU and a review of the reality context of redefining the system of values and interests of European integration. The essential topic of discussion refers to the problem related to reinterpretation of the very identity of the European Union, as well as outlining of the perspectives that on the one hand result from the role of the protector of the contemporary world order, which can be considered its own model or, on the other hand, an attempt to show those global and European scenarios which result from the possible new postmodern identity of the EU, which *par excellence* implies active participation in creating new heterogeneous and multipolar world.

The study pretends to analyse possible reflections about the so called “new types of challenges” from the aspects of both internal and external challenges simultaneously, and to try to find a possible scenario within a long term geostrategic context. The central category of the discussion is the security as both complex and extended concept. Hypothetical framework starts from the standpoint that both professional and wider public in Serbia is ready for open debate on problems within the “European agenda” without fear that this could disturb consensus on Serbia’s accession to the European Union.

Keywords: security, multipolar world order, identity, system of interests, strategic challenge.

STEPPING AWAY FROM THE TRADITIONALISTS: WHAT ACCOUNTS FOR SECURITY IN THE THIRD WORLD?¹

Mladen Bajagic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

mladen.bajagic@kpa.edu.rs

Maja Ruzic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

maja.ruzic@kpa.edu.rs

Abstract: By the end of the XX century, once dominant, traditionalist security studies scholarship became a subject of wide criticism. The critiques argued that the traditionalist theories have failed to provide for an explanation of the newly emerged post-Cold War international environment. Moreover, the critiques added that the understanding of security, being the central concept of the discipline, ought to be reconceptualised in order to account for the new challenges that go beyond the state and external and military threats. The scholars studying the security dynamics in the third world countries especially praised this emerging criticism, arguing that the traditionalist theories have been developed as a result of Western historical background and that they are thus inapplicable outside that specific context. Following this insightful debate, the aim of the paper is to present the argumentation of both sides in order to conclude whether or not the traditional understanding of security accounts for the dynamics of security processes in non-Western environment.

Keywords: critical security studies, concept of security, third world countries, post-Cold War order.

Introduction

The unforeseeable ending of the Cold War and the emerging unipolar international structure shocked and affected severely the international

¹ This paper is the result of the research on project "Management of police organization in preventing and mitigating threats to security in the Republic of Serbia", which is financed and carried out by the Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade – the cycle of scientific projects 2015–2019.

relations scholarship. Failing to predict and address the upcoming international predicament, once dominant, traditional approach within the discipline become subject of broad questioning and criticism. The scholars, mainly belonging to the emerging constructivist and constructivist inspired international relations line of thought, engaged in a wide debate with the traditionalist, neorealist and neoliberal scholars over the changing nature of the emerging world order. The critiques severely argued that the end of the Cold War introduced novel developments in to the international system, which changed the very nature of international relations. Consequently, such new changes had to be followed by the development of the new concepts within the discipline, thanks to which the new international trends and developments would be understood and interpret adequately. Therefore the underlining message to the international relations scholarship and its scholars was to step away from the traditionalist approaches, on the one hand, and to engage in re-conceptualisation and redefinition of the basic concepts of the discipline, on the other.

The same line of criticism, directed to the dominant strategic studies, shortly appeared within the security studies scholarship with the emergence of the constructivist inspired and critical security studies. This new branches of security studies placed their efforts into the redefinition of the traditional concept of security. Accordingly, the scholars claimed that the traditional understanding of security, which is based on the definition of security as the security of the state from external, military threats, had to be re-conceptualised in order to describe security dynamics in the new environment.² Thus, following the contemporary changes in the international environment the concept of security had to be diverged from what Barry Buzan and Richard Little have marked as the “Westphalian straitjacket”. According to Buzan and Little, the “Westphalian straitjacket” refers to the core concept of traditional security studies that assigns the state as the only referent object of security.³ Drown by such incentives, critically orientated scholars through their work engaged in re-conceptualisation of the meaning of security by broadening and deepening the very security agenda. As a result of such deliberations, the newly developed concept of security addressed not just military threats, but also threats coming from variety of sectors such as economy, environment and society. Furthermore,

2 M. Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*, Lynne Rienner, Boulder, 1995, p. 5.

3 B. Buzan, Richard Little, *Why International Relations has Failed as an Intellectual Project and What to do About It*, *Millennium*, 30–1, 2001, p. 25.

as the Copenhagen scholars emphasize in their work, the newly developed concept of security redefines not just the potential nature of existential threats, but also the nature of the threatened object. Within this security framework, the legitimate referent object whose security should be provided for is not just a state, but also society, collective identity, culture, economic integration, popular migration, survival of the species and the survival of the human civilization.⁴ In other words, the “security is what actors make of it”⁵, and thus the meaning of the concept of security become highly contextual in its nature.

Substantial challenges to the traditional understanding of the concept of security, and furthermore of international relations scholarship, came not just from the scholars belonging to the Western critical security studies community. As Berry Buzan and Amitav Acharya pointed it out the contemporary international relations theory lacks non-Western outlook.⁶ Consequently, it is not surprise that extensive criticisms of the traditionalist international relations approaches, and thus security studies in particular, come from scholars that belong to the non-Western part of the scholarship. The security studies scholarship coming from the Third World countries, countries that had remained outside the Cold War bipolar block division opposing imperialism and colonialism, and that have later on been associated with developing world⁷, especially engaged in the debate about the re-conceptualisation of the traditional security concepts. The scholars coming from the Third World countries questioned the applicability of western-developed, traditional concepts, such as state, security, threat, within non-Western environment. The argument posed by those scholars could be seen through the work of Mohammed Ayoob, who claims that the traditional security theories could not explain the behaviour of the states in the Third World. Furthermore, the traditional concept of security, developed as a result of the historical experience of the Western countries, do not have same validity when applied in non-Western environment. As Ayoob rightfully points out, for the Third World countries the security threats come more from internal then external environment,

4 M. Williams, Wards, Images, Enemies: Securitization and International Politics, *International Studies Quarterly*, 47, 2003, p. 513.

5 B. Buzan, O. Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 48.

6 B. Buzan, A. Acharya, *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia*, Routledge, New York, 2010, p. 1–3.

7 S. D. Muni, The Third World: Concept and Contrivers, *Third World Quarterly*, 1–3, 1979, p. 121.

and such threat do not necessarily have military nature.⁸ Consequently, in order to explain and understand the dynamic of security processes in the Third World countries, the concept of security has to be redefined with the purpose of also embracing the meaning and practices of security outside the Western context.

In the light of the above presented the argument from the non-Western security studies scholarship, which is outlined in the Ayoob's article *The Security Problematic of the Third World*, this paper argues that external existential threats also have an important impact on the dynamics of security processes in developing countries. There is no doubt that countries belonging to the developing world or the Third World face security threats that are internal in their nature, considering the insecurity that comes as a result of the nation-state building processes, issue of legitimacy of the political establishment, undeveloped institutions, economic issues and lack of the collective identity at the state level. However, that does not imply that external, even military, threats are any less significant on their security agenda. Moreover, drawing from the Nicole Ball's study of security and economy in the Third World, and the argument that when it comes to the choice between investing in development or military sector the countries of the Third World are more likely to invest in military sector,⁹ it can be argued that external, military threats have more relevance and credit in the developing world than security scholars give them. Furthermore, relying on the David Campbell argument that collective identity is necessary for the existence of any notion of self¹⁰, and having in mind the fact that Third World countries are still in process of state and nation building, it is possible to assume that in such cases the external existential threat can become part of strategies for dealing with internal insecurities, and thus have more added value than potential internal threats.

With the above arguments in mind, this paper is organized in three sections. The first section presents and questions assumptions on the security dynamics in the Third World. The second section draws attention to the empirical case of the Eritrean- Ethiopian war, where the applicability of the redefined concept of security is tested. In the end, paper concludes that the security dynamic of the developed and developing countries,

8 M. Ayoob, *The Third World Security Predicament*, p. 8–12.

9 M. Ayoob, The security of the Third World, *World Politics*, 43–2, Jan. 1991, p. 260.

10 D. Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998, p. 10.

despite all their differences, does not diverge significantly when it comes to security practices.

The dynamic of security processes in the Third World

By applying the Western security scholarship for the analysis of the security processes in the non-Western countries, the scholars dealing in their research with Third World security have come to the conclusion that the security concepts of such scholarship do not have the same explanatory power outside their emerging environment. Drawing on their work, the scholars claim that traditional, strategic security studies, as well as the 'newly emerged' critical security studies framework ought to be further redefined in order to enhance its wider applicability.¹¹ The underling assumption for such incentive was that Western and Third World countries do not share the same level of developments and stability when it comes to economy, consolidation, level of societal integration and cohesion, legitimacy of the political elite and above all state, nation and identity formation. Consequently, considering the outlined differences between the two groups of countries, it is reasonable to assume that their understanding and interpretation of the fundamental security concepts would be different as well. On the one hand, as Keith Knouse points out, the Western countries are characterised with the high level of internal stability and cohesion. With time most of the Western countries have successfully resolve issues concerning the internal dimension of their security and thus for them the security challenges can be found only in external environment.¹² On the other hand, according to Ayoob, due to colonizing heritage and on-going processes of state formation, "internal insecurities fundamentally determine the security predicaments of the Third World states"¹³. Ayoob further argues that internal character of the security threats, in the cases of the Third World, is even more threatening for the survival of the state than potential external insecurities. This predicament Robert Jackson describes as the "paradox of the state"¹⁴, while Moon and Azar defined it as concern with the "software side" of the security, and Ayoob conceptualised it as the

11 K. Krause, *Theorizing Security, State Formation and the 'Third World' in the post-Cold War World*, *Review of International Studies*, 24–1, Jan. 1998, p. 126.

12 *Ibid.*, p. 128.

13 M. Ayoob, *The Third World Security Predicament*, p. 42.

14 K. Krause, *op. cit.*, p. 129.

internal vulnerabilities of the state that have potential of becoming security threat if their political outcomes are threat to the survival of the state and political regimes.¹⁵ In other words to sum up the presented arguments, the vulnerability and weakness of the Third World countries determines security prominence of threats that come within the state.

However, the argument that due to internal insecurities and instabilities the Third World countries are more concerned with the prospective internal than external threats, and that they thus do not have the same understanding of the concept of security could be questioned by the results of the Bell's study on the relation between development and security in the Third World. The study shows that the two most important concerns for the Third World countries are in fact development and security. Yet when it comes to prioritising between these two concerns the policymakers are more likely to invest country's limited resources in the security sector.¹⁶ Although some would consider this to be an unreasonable behavior, the reason for such questionable decision might be found in external, rather than internal dimensions of the Third World countries security sector. Due to internal instabilities, it is possible to argue, the Third World countries are more prone to invest their limited resources in military sector, rather than in development, in order to secure their fragile stability and thus their very survival in an expeditious manner. While still considered to be a short-term solution for much bigger problem, the level of investments in military sectors in these countries greatly exceeds the level of potential security threats. Moreover, the long-term approach, the decision to invest their resources in development rather than military sector could be a better way for such unstable countries to assure and enhance both their internal security and stability.

Another plausible argument countering Ayooob's claim about the perception of priority of internal threats in the Third World Countries may come from the system level analysis. The scholars from this part of the security studies scholarship would argue that the lack of the internal hierarchy and stability in the Third World countries does not affect the anarchic nature of international system within which all states exist. The constraints and consequences of an anarchical environment, the concepts of survival, self-help and security dilemma, have the same effects on any state that make part of it. Hence, the likelihood of regional or interstate conflicts

15 M. Ayooob, *The security of the Third World*, p. 259.

16 *Ibid.*, p. 279.

cannot be decreased by the immanent internal instabilities and insecurities of such countries. On the contrary, “the historical mistrust, territorial disputes, ethnic overlap and hegemonic ambitions”¹⁷ provide valid reasons and fertile ground for the emergence of existential external threats, as a way of enhancing the very internal cohesion and stability.

Following the argument about regional security dynamics in the Third World and the fact that effective vulnerability of the Third World states is caused by the on-going process of nation-state building, lack of legitimacy of the state and fragile collective identity at the state level, the objectivity of the presented external security threats could be to a large extent questioned. More specifically, the existence of external insecurities as a challenge to internal stability of such countries is not challenged. What is questionable is the perception of their existential nature. Thus, the question posed in this case is do external insecurities existentially threaten the very survival of the vulnerable Third World states or that their existential character is a result of inter-subjective perception. The answer to this question could be given with the answer to yet another question and that is: why one does/practice security in the first place. In the case of the Third World countries one possible answer for this important question might be found in their recent colonial heritage and David Campbell's book about identity and security.

Drawing on Campbell's work, it is possible to argue that for the Third World countries the interstate insecurity contributes to the increase in the level of external security threats. Specifically, the level of internal insecurity caused by vulnerability and fragility of the state itself can shift the emphasis of their security priorities on external rather than internal environment. For the Third World states the process goes as follows. Due to their colonial heritage the Third World countries have just recently engaged in the process of the nation and state building. With the decolonization taking place the Third World countries have obtained the status of state, but the notion of national identity is still far from their reality. Thus, the concept of ‘imagined community’, which underlines the Western concept of nation, had to be constructed considering that, as David Campbell points out, “the ability of a community to exist as a state is possible only by the virtue of their ability to constitute themselves as imagined communities”¹⁸. Moreover, for the Third World countries the creation of one dominant state identity was not part of the past colonization projects, and thus the construction of

¹⁷ *Ibid.*, p. 273.

¹⁸ D. Campbell, *Writing Security*, p. 170.

the nation-state was left to undone.¹⁹ However, the established postcolonial regimes engaged in the construction of one dominant national identity on the grounds of exclusion and not inclusion of all competing identities. That tendency contributed even more to their internal instabilities and the lack of the legitimacy enjoyed by the political elites. Hence, faced with the failure of their nation-state projects and potential threat to the regime itself, the political establishment in the Third World countries often engaged in the process of presenting external issues as an existential security threats. The purpose was to use 'the other' as the internal ordering principle. Specifically, the rhetoric of insecurity was applied in order to present external environment as the potential existential threatening 'other' that would enhance the cohesion of the threatened 'us'. Thus, the dynamic of such security processes and the representation of external existential threats served as means for dealing with internal insecurities and instabilities. In other words, due to the variability of the Third World states, the process of securitizing the external environment has even more value for the political elites that seek to enhance their legitimacy and remain in power. This line of argumentation will be applied in the following section that analyses the recent war between two developing African countries Ethiopia and Eritrea.

Between development and security: Ethiopia vs. Eritrea

The war conflict between the State of Eritrea and the Federal Democratic Republic of Ethiopia represents plausible case for the empirical analysis of the security dynamics in the Third World countries. The two countries engaged in the hostile behaviour that led to the outbreak of war, which lasted from May 1998 until June 2000. The fact that both of these countries are among the poorest countries in the world did not prevent them to invest large amount of limited resources in a costly military conflict. The reason for such excessive decision might be found in a connection between the state-nation building processes and security dynamics in the Third World, especially referring to the Eritrean difficult post-colonial experience.

The Eritrea – Ethiopia war conflict, as Christopher Clapham points out, represents one of the best cases for describing the link between war and state-nation formation. As it was stated in the decision of the International

¹⁹ A. Tickner, *Seeing IR Differently: Notes from the Third World*, *Millennium – Journal of International Studies*, 32–3, 2003, p. 305.

Commission in the Hague, Eritrea started the conflict by breaking the international law and invading Ethiopia. The issue that triggered the conflict was connected with the unclear boarder delineations between the two countries. However, considering the Eritrean colonial heritage and the fact that its population is overlapping with the population of neighboring countries, the border issue might not be the only cause of war. The population of Eritrea incorporates nine different ethnic groups belonging to two major religions, Christianity and Islam.²⁰ The collective identity that emerged during the war for independence, where the Ethiopia was considered as the significant 'other', was no longer there. Thus in such conditions, the creation of Eritrean nation and 'national unity' that would bridge ethnic and religious division was extremely difficult. Nevertheless, the creation of the now Eritrean nation, based on the previous straggle for independence, that would support the new state was heavily enforced from above. Consequently, faced with chalanging internal insecurities, challenges to the legitimacy of the state and the potential emerging nation, the political elite of the Eritrean state engaged in the war conflict against much stronger enemy. The goal was to use again Ethiopia as significant 'other' that would promote state cohesion and sustainability. As Clapham points out, the war revived memories of the Eritrean 'struggle', and serve as a mean of internal consolidation of Eritrean nation.²¹ Thus, although Eritrea suffered extensive loses, and in the end was faced with the defeat, the very war kept country together. The potential power of external existential threat served as unifying mean for internally extremely divided country. The fact that such small and undeveloped country decided to spend much needed resources in the military conflict with much stronger enemy, serves as valid evidence for the claim that the importance of external threats on the security agenda for Third World is even higher than in what are considered to be Western countries.

Conclusion

The end of the Cold War brought significant changes and challenges to the security studies scholarship. The traditional understanding of basic concepts of the discipline, and above all the understanding of the concept

20 C. Clapham, *The war and state formation in Eritrea and Ethiopia, Failed States Conference, Florence, 2001*, p. 7.

21 *Ibid.*, p. 11.

of security was under question. The scholars, inspired by the critical and constructivist security studies, engaged in the process of redefinition and re-conceptualization of the concept of security with the purpose to make the concept more in line with the contemporary world dynamics. The goal was to broaden and deepen the security agenda in order to incorporate security threats that come not just from military sector and that are not necessarily externally aimed at the state, as the only referent object. Such incentives lead to the conception of sectoral security, but did not necessarily lead to the change in understanding of security as a survival of referent object.

Nevertheless, not all challenges to the traditional concept of security came from the Western oriented scholarship. The significant criticism regarding the traditional and 'new' understanding of security came from scholars orientated to the studies of the Third World. The underlining assumption of their criticism was that the concepts developed in the Western scholarship do not have the same explanatory power when applied outside their emerging context. The concept of security understood as the security from external and above all military threats, does not describe accurately the security dynamics in the Third World where existential threats have predominantly internal characteristic. Therefore, in order to be universally accepted, the concept of security needs to be furthered broaden in order to incorporate also security developments outside the Western environment.

However, by drawing on the colonial experience of the Third World and the nature of their internal threats that make states of the Third World vulnerable, it is possible to argue that external threats have even more impact on their security of those countries than scholars give them merit for. Faced with the process of nation and state formation, lack of collective identity at the state level, legitimacy of the political elites and development issues the relevance of external threat for the Third World countries should not be disregarded. Furthermore, in the case of the Third World, the existential external threat, in more cases than one imagines, has served as a security measure in dealing with internal insecurities. Moreover, as the empirical case of Eritrean war conflict with Ethiopia shows, even extremely undeveloped and weak states are willing to engage in the conflicts with much stronger enemy in order to obtain internal security seen as the distant promises of a nation state.

REFERENCES

1. Ayoob, M., *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.
2. Ayoob, M., The security of the Third World, *World Politics*, 43–2, Jan. 1991, p. 257–283.
3. Buzan, B., Little, R., Why International Relations has Failed as an Intellectual Project and What to do About It, *Millennium*, 30–1, 2001, p. 19–39.
4. Buzan, B., Waever, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
5. Buzan, B., Acharya, Amitav. *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia*, Routledge, New York, 2010.
6. Campbell, D., *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998.
7. Clapham, C., *The War and State Formation in Eritrea and Ethiopia*, Failed States Conference, Florence, 2001.
8. Krause, K., Theorizing security, state formation and the ‘Third World’ in the post-Cold War World. *Review of International Studies*, 24–1, Jan., 1998, p. 125–136.
9. Muni, S. D., The Third World: Concept and Contrivers, *Third World Quarterly*, 1–3, 1979, p. 119–28.
10. Tickner, A., Seeing IR Differently: Notes from the Third World, *Millennium – Journal of International Studies*, 32–3, 2003, p. 295–324.
11. Williams, M., Wards, Images, Enemies: Securitization and International Politics, *International Studies Quarterly*, 47, 2003, p. 511–531.

УТИЦАЈ *AQUIS COMMUNITAIRE* НА ОДРЕЂЕЊЕ ТЕРОРИЗМА У КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ НЕКИХ ЈУГОСЛОВЕНСКИХ РЕПУБЛИКА¹

Ивана Бодрожић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

ivana.bodrozic@kpa.edu.rs

Сажетак: *Acquis communautaire* представља заједнички скуп правних прописа који обухвата важеће уговоре и остале правне акте, који чине правну тековину и правни систем држава чланица Европске уније, али и основни услов, чије потпуно преузимање представља обавезу за све државе потенцијалне кандидате за пријем у пуноправно чланство у ЕУ. На плану борбе против тероризма бројни правни инструменти су донети на нивоу ЕУ, али се за потребе овог рада као најзначајнији јавља Оквирна одлука о борби против тероризма (*Council Framework Decision on Combating terrorism, 2002/475/JHA*), усвојена 13. јуна 2002. године, и питање усклађености материјалноправних одредаба националних кривичних законодавстава неких бивших југословенских република, које су имале историјских искустава са терористичким и екстремистичким нападима и активностима, те у контексту заједничког правног наслеђа имају веће могућности за сарадњу, јер на сличне или исте начине морају мењати сопствени правни инструментаријум ради његовог усклађивања са правом ЕУ, ради постизања тешње регионалне сарадње, која свима представља предуслов за стицање пуноправног чланства и опстанка у ЕУ.

Кључне речи: *acquis communautaire*, Европска унија, кривично дело тероризма, кривично законодавство, бивше југословенске републике.

1 Рад је резултат истраживања на пројекту *Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције*, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. године.

2 Асистент на Криминалистичко-полицијској академији, докторанд Правног факултета Универзитета у Београду.

Уместо увода о *aquis communautaire* и спречавању и сузбијању тероризма

Политичко и економско повезивање држава Европе, са идејом стварања наднационалне организације држава, коју карактерише делимично одрицање од националног суверенитета њених чланова, формализовано је Уговором о стварању Европске уније (ЕУ), потписаним у Мастрихту 7. фебруара 1992. године. Овим уговором Европска унија постала је незаобилазан чинилац политичког живота Европе и њен главни стожер. Са специфичним обликом, који подсећа на храм, чије стубове чине Европске заједнице, Заједничка спољна и безбедносна политика и Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима, ЕУ представља наднационалну организацију држава која је изградила *aquis communautaire* као заједнички скуп правних прописа који обухвата важеће уговоре и остале правне акте, који чине правну тековину и правни систем држава чланица, али и основни услов, чије потпуно преузимање представља обавезу за све државе потенцијалне кандидате за пријем у пуноправно чланство у ЕУ.

Трећи стуб сарадње подразумева јачање сарадње полицијских, правосудних и царинских органа у супротстављању транснационалном организованом криминалу и јачање надлежности Европске полицијске службе (*Europol*) и Европског уреда за правосудну сарадњу (*Eurojust*). Као главни циљеви трећег стуба сарадње одређени су остваривање високог степена безбедности и борба против расизма и нетрпељивости према странцима, *тероризма*, трговине људима, кривичних дела код којих се као пасивни субјект јављају деца, трговине дрогом и оружјем, корупције и превара.

Наведено указује на значај који се тероризму посвећује у оквиру ЕУ и то представља разлог због којег су документи ове наднационалне организације државе изузетно важни за сва законодавства на овом континенту.³

³ Насупрот синхронизованој и усклађеној кривичноправној реакцији на тероризам на нивоу ЕУ, изградња делотворних правних механизма за спречавање и кажњавање терористичких активности, уз уважавање свих тешкоћа које карактеришу дефинисање овог појма, определила је Организацију уједињених нација за тзв. секторски приступ идентификовању дела која се могу означити као терористичка, насупрот усвајању једне опште антитерористичке конвенције. Активности ове организације карактерише и чињеница да су покушаји дефинисања тероризма обично следили након неког великог терористичког инцидента, што је резултирало одговорима на специфичне терористичке нападе, а не усвајањем једне опште дефиниције кривичног дела тероризма. О парцијалним регулисањима појединих облика у који-

Активност ЕУ на плану спречавања и сузбијања тероризма као кривичног дела није започела скоро.⁴ Формирање *TREVI* групе (Група за борбу против међународног тероризма, радикализма и екстремизма) 1975. године означило је почетак институционализоване активности намењене размени информација о терористичким активностима, унапређењу безбедности ваздушног саобраћаја, као и питањима у вези са нуклеарним материјалима и другим проблематичним питањима. Наведена питања из мандата овог форума за сарадњу полицијских служби касније су проширена и на друга тешка кривична дела, да би након уговора из Мاستрихта она била инкорпорирана у оквиру трећег стуба сарадње.

Бројне правне инструменте донео је Савет ЕУ⁵, али се за потребе овог рада као најзначајнији јавља Оквирна одлука о борби против те-

ма се тероризам појављује, као лакшем начину за постизање компромиса и истовестности покривања свих појавних облика тероризма путем адекватних, секторских конвенција и једне опште конвенције опширније: Г. Капетановић, *Међународни тероризам и Уједињене нације, Архив за правне и друштвене науке*, 1–2/1980, стр. 59–60. Супротно о значају ујединаченог дефинисања тероризма, макар и кроз секторски приступ, у његовом спречавању и сузбијању, видети опширније: S. Sucharitkul, *Terrorism as an International Crime: Questions of Responsibility and Complicity*, in: 19 *Israel Y. of Int. Law*, 1989, стр. 247–258.

4 Не треба је везивати за нападе на Сједињене Америчке Државе (САД) од 11. септембра 2001. године, иако од тада, а посебно након бомбашких напада у Мадриду 2004. године, лидери ЕУ започињу појачану сарадњу с циљем усвајања опште дефиниције тероризма, уједначавања каталога инкриминација у националним законодавствима, уједначавања казнене политике, одређивања листа терористичких организација, стварања заједничког налога за хапшење и јачања сарадње између полицијских и правосудних институција ЕУ. Опширније видети: Т. Лукић, *Европа и борба против тероризма – јачање сарадње између правосудних и полицијских органа, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–2/2008, стр. 591–595.

5 Основан је 1974. године и састаје се три до четири пута годишње. Чине га шефови држава и влада држава чланица као и председник Европске комисије, а чије су надлежности у области материјално кривичноправних одредаба на нивоу ЕУ битно проширене у односу на оснивачке уговоре из Мастрихта, Амстердама и Нице, чл. 83 последњег реформског уговора, Уговора из Лисабона из 2009. Тај члан подразумева да Европски савет путем редовне процедуре усвајања директива, може да постави минимална правила која се односе на дефиницију кривичних дела и њима припадајућих санкција из области посебно тешких кривичних дела са прекограничним елементом, каквим се имају сматрати *тероризам*, трговина људима, сексуална експлоатација жена и деце, илегални промет дроге, оружја, праће новца, корупција, фалсификовање новца, компјутерски криминалитет и организовани криминалитет.

На основу члана 83 омогућено је да држава чланица која сматра да нацрт директиве може да утиче на основне аспекте њеног кривичноправног система, може да суспендује уобичајени процес усвајања директиве (тзв. *emergency break mechanism*) и да се обрати Европском савету ради решавања спорног правног питања, о којем он одлучује консензусом. Тај механизам не треба изједначавати са правом вета, већ га треба разумети као оснажено право државе да бира између интереса и основних поставки сопственог система кривичноправних прописа и оних на европском нивоу. У одсуству консензуса, уколико најмање девет држава жели да настави са процесом хармонизације, оне то могу да учине кроз појачану међусобну сарадњу у спорној области (чл. 83, став 2). Опширније о Лисабонском уговору, његовим основним постулатима, заштити људских права и слобода и месту и улози кривичноправних одредаба

роризма (*Council Framework Decision on Combating terrorism, 2002/475/JHA*), усвојена 13. јуна 2002. године. У том правном акту до изражаја је дошао став о потреби унификације одредаба националних кривичноправних система, зарад ефикасније борбе против тероризма.⁶ Основни циљ јој је да се тероризам на јединствен начин дефинише као кривичноправна категорија и остали са њим повезани акти, да се усклади казнена политика у вези са кривичним делима тероризма и уведе, поред одговорности физичких, и одговорност правних лица за кривична дела тероризма.⁷

Послератни односи између држава бивших чланица Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) у највећем су били детерминисани потребом успостављања стабилности у региону, који, ако не политички, оно, свакако, географски припада Европи, која је дубоко и суштински повезала своје државе у оквиру највеће и најснажније регионалне организације држава. Идеја регионалне сарадње прокламована од стране ЕУ определила је бивше чланице СФРЈ да успостављају и јачају међусобне дипломатске односе, како би оствариле предуслове у вези са процесом придруживања ЕУ, који су све поставиле као свој циљ.

У овом раду биће анализирани кривичноправне одредбе две државе, бивше чланице СФРЈ, које су чланови ЕУ, Републике Словеније и Републике Хрватске, и једне бивше југословенске републике, која се налази у процесу придруживања, Црне Горе. Њихова географска повезаност и политичке везе са националним кривичноправним системом Републике Србије разлог су њихове анализе и излагања у овом раду. Разумевање законских решења држава које се налазе у непосредном окружењу Републике Србије и које у том смислу имају значај за развој правних решења у националном кривичноправном законодав-

у заштити основних слобода и права опширније: D. Ashiagbor, N., Countouris, I. Lianos, *The European Union After the Treaty of Lisbon*, Cambridge, 2012, стр. 70, fn. 82.

6 На нивоу ЕУ о потреби усвајања униформног ратификационог инструмента у вези са тероризмом било је речи и у бројним претходно донетим актима Савета ЕУ: Одлука Савета ЕУ којом се у надлежност Европола стављају кривична дела учињена ради извршења терористичких активности из 1998, Препорука Савета ЕУ о сарадњи у борби против финансирања терористичких група из 1999, Заједнички став Савета ЕУ о борби против тероризма из 2001, Заједнички став Савета ЕУ о примени посебних мера у борби против тероризма из 2001, Уредба Савета ЕУ о примени посебних рестриктивних мера у односу на одређена лица и ентитете у циљу борбе против тероризма из 2001, као и Одлука Савета ЕУ којом се успоставља листа лица и група осумњичених за тероризам, такође из 2001. године.

7 О овоме више: Т. Лукић, Борба против тероризма на нивоу Европске уније и међународна сарадња, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2006, стр. 265–269.

ству, када је тероризам у питању, претпоставка је како координисане сарадње за државама које претендују на пуноправно чланство у ЕУ тако и усклађивања нормативног оквира са суседима, који су своје законодавство већ прилагодили европском систему кривичноправних норми у вези са тероризмом.

Оно што чини кључну карактеристику држава које још нису чланице ЕУ, јесте њихова тежња за прикључењем ЕУ и, у том смислу, координисана акција усмерена ка прихватању *aquis communautaire* и усклађивање регионалних политика, усмерених ка јачању институционалних капацитета поменутих држава региона, ка заједничкој усклађеној сарадњи у области безбедности.⁸

У оквиру поменутих процеса сарадње као један од кључних се издваја сарадња полицијских и правосудних органа везана за сузбијање и супротстављање тешким облицима криминалитета, у које се убраја и тероризам⁹.

Све поменуте државе имале су историјских искустава са терористичким и екстремистичким нападима и активностима и у контексту заједничког правног наслеђа имају веће могућности за сарадњу, јер на сличне или исте начине морају мењати сопствени правни инструментарјум ради његовог усклађивања са правом ЕУ и ради постизања тешње регионалне сарадње, која свима представља предуслов за стицање пуноправног чланства и опстанка у ЕУ.

Тероризам у кривичном законодавству Црне Горе

Законодавна регулатива у области борбе против тероризма у Црној Гори претпоставља сет законских прописа од којих се као најважнији

8 Потреба обезбеђивања стабилности и безбедности на територији држава чланица, определила је Европску унију да заузме кључну улогу на међународној сцени у вези са супротстављањем тероризму кроз развој Европске суседске политике (*European Neighbourhood Policy*) која је конципирана на идеји уклањања разлика у стандардима, процедурама и капацитетима које постоје између држава чланица и држава кандидата за пуноправно чланство. Опширније видети: B. Radelić: Anti-terrorist measures within European neighbourhood policy, *Međunarodni problemi*, 4/2009, стр. 427–454.

9 Европски устав у чл. III/172 предвиђа да се оквирним одлукама могу утврдити основне, минималне претпоставке за утврђивање бића кривичних дела и казни у области тешког криминалитета, у који се посебно убрајају: тероризам, трговина људима, илегална трговина дрогом, прање новца, корупција, фалсификовање платних картица, компјутерски криминалитет, организовани криминалитет и сл. Наведено према: J. H. Hirsch, *Internacionalizacija kaznenog prava i kaznenopravne znanosti*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 1/2005, стр. 158.

и основни јавља Кривични законик Црне Горе (КЗЦГ)¹⁰, који је 2010. године употпуњен¹¹ инкриминацијама које се у складу са европским стандардима имају означити као инкриминације тероризма. Поред КЗЦГ, правни аспект борбе обезбеђују и Закон о полицији, Закон о спријечавању прања новца и финансирању тероризма, Закон о агенцији за националну безбједност и др.

Кривично дело тероризма и сродна кривична дела предвиђена су у оквиру главе XXXV, под називом „Кривична дјела против човјечности и других добара предвиђених међународним правом“. У чл. 447 инкриминисано је основно кривично дело тероризма које постоји када лице у намери да озбиљно застраши грађане или да принуди Црну Гору, страну државу или међународну организацију, или да повреди основну уставну, политичку, економску или друштвену структуру Црне Горе, стране државе или међународне организације, предузме једну од таксативно наведених радњи извршења одређених по узору на чл. 1 Оквирне одлуке Савета ЕУ. Казуистичким принципом као кажњиве су предвиђене следеће радње: напад на живот, тело или слободу другог; отмица или узимање талаца; уништење државних или јавних објеката, саобраћајних система, инфраструктуре укључујући и информацијске системе, непокретне платформе у епиконтиненталном појасу, општег добра или приватне имовине које може да угрози животе људи или да проузрокује знатну штету за привреду; отмица ваздухоплова, брода, средстава јавног превоза или превоза робе која може да угрози живот људи; израда, поседовање, набављање, превоз, снабдевање или употреба оружја, експлозива, нуклеарног или радиоактивног материјала или уређаја, нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; истраживање или развој нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; испуштање опасних материја или проузроковање пожара, експлозије или поплаве или предузимање друге општеопасне радње која може да угрози живот људи и ометање или обустава снабдевања водом, електричном енергијом или другим енергентом које може да угрози живот људи. Предвиђена је казна затвора од најмање пет година. Претња да ће се извршити кривично дело тероризма предвиђена је као кажњива и то затвором од шест месеци до пет година. Дело има два тежа облика, који подразумевају смрт једног или

10 Службени лист РЦГ, бр. 70/03 и 47/06 и Службени лист ЦГ, бр. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 56/13.

11 Закон о изменама и допунама Кривичног законика Црне Горе из 2010. године, Службени лист ЦГ, бр. 25/10.

више лица или велика разарања или умишљајно лишење живота једног или више лица.

Као последица усклађивања нормативних решења са ратификованим обавезама из међународних докумената, 2010. године у кривично законодавство Црне Горе унете су две нове инкриминације, које се непосредно тичу подстрекавања на извршење кривичног дела тероризма, које је због високог степена друштвене опасности поменутих радњи подигнуто на ранг радње извршења, чиме се у црногорско законодавство апстрактна опасност уводи као законодавни мотив инкриминисања и шири криминална зона, превсходно због експанзионистичких тенденција изражених на нивоу документа Савета Европе и Европске уније.

Наиме, реч је о кривичном делу из чл. 447а, јавно позивање на извршење терористичких дијела, којим се непосредно инкриминише терористичка пропаганда¹² и кривичном делу из чл. 447, врбовање и обучавање за извршење терористичких дијела.

Кривично дело из чл. 447а врши онај ко позива или на други начин подстиче на вршење кривичног дела тероризма и кажњава се казном затвора у распону од једне до десет година. Другопоменуто кривично дело из чл. 447б врши онај ко у намери извршења кривичног дела тероризма врбује другог да изврши или учествује у извршењу тог дела, или да се придружи групи људи или криминалном удружењу или криминалној организацији ради учествовања у извршењу тог дела. Према одредби истог члана као кажњиво је предвиђено давање упутстава о изради и коришћењу експлозивних направа, ватреног или другог оружја или штетних или опасних материја или обучавање другог за извршење или учествовање у извршењу кривичног дела тероризма. Први део инкриминације подразумева подстрекавање на извршење кривичног дела као самосталну радњу извршења, док други део заправо представља инкриминисање припремних радњи као посебне раде извршења. Реч је о увођењу превентивних тенденција у кривично право, које уместо кривичног дела, као основу за покретање кривичноправног апарата виде опасност од извршење кривичног дела,

¹² Иако се ради о радњи која се може тумачити у складу са општим кривичноправним институтом подстрекавања, која може обухватати широки дијапазон радњи од наговарања, до претње, овде се ради о терористичкој пропаганди, код које је довољно стварање опасности да једно или више кривичних дела тероризма може бити извршено, а није неопходно, да буде усмерена на учвршћивање одлуке код конкретnog лица да изврши конкретно кривично дело, видети: З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Подгорица, 2010, стр. 871.

чиме уводе безбедносно оријентисане тенденције у кривично право, удаљавајући га од његовог оригинално супсидијарног, *ultima ratio* карактера.

У чл. 447ц инкриминисана је употреба смртоносне направе која, такође, представља пример имплементације преузетих међународних обавеза које су у вези за техничким делом извршење кривичног дела тероризма.¹³ Реч је, такође, о кажњавању за припремање извршења кривичног дела тероризма, јер је као кажњиво предвиђено прављење, преношење, држање, давање другом, постављање и активирање смртоносне направе у намери да се друго лице лиши живота, тешко телесно повреди, да се уништи или знатно оштети државни или јавни објекат, систем јавног саобраћаја или други објекат који има већи значај за безбедност или снабдевање грађана или за привреду или функционисање јавних служби. Под појмом смртоносне направе имају се сматрати експлозив, хемијска средства, биолошка средства, отрови или радиоактивна средства, која су сва подобна да проузрокују смрт, тешку телесну повреду или велику материјалну штету.¹⁴ Дело има два тежа облика од којих први подразумева умишљајно наношење другом лицу тешке телесне повреде или уништење или знатно оштећење неког објекта, приликом извршења кривичног дела, а други умишљајно лишење живота једног или више лица приликом извршења дела. Казна за основни облик је од једне до осам година, за први тежи облик од пет до петнаест година, а за најтежи облик најмање десет година или затвор од четрдесет година.

Кривично дело уништење и оштећење нуклеарног објекта предвиђено је чл. 447д и као кажњиво предвиђа уништење или оштећење нуклеарног објекта на начин који ослобађа или постоји могућност да ослободи нуклеарни материјал у намери да другог лиши живота, нанесе тешку телесну повреду, угрози животну средину или нанесе знатну имовинску штету. То кривично дело резултат је имплементације обавеза из Међународне конвенције за спречавање аката нуклеарног тероризма из 2005. године. Радња је алтернативно предвиђена као уништење или оштећење нуклеарног објекта. Објекат радње је нуклеарни објекат. Кривица подразумева директни умишљај, с обзиром на постојање намере као субјективног обележја бића поменутог кривич-

¹³ Реч је о имплементацији одредаба Међународне конвенције о спречавању терористичких напада бомбама из 1997. године.

¹⁴ В. Ракочевић, Кривична дјела тероризма у црногорском законодавству, *Правне теме*, год. 2, 3/2014, стр. 87.

ног дела. Запређена казна за основни облик је од две до десет година. Дело има и два тежа облика, од којих први подразумева умишљајно наношење тешке телесне повреде неком лицу или уништење или знатно оштећење нуклеарног објекта приликом извршења основног облика, а други умишљајно лишење живота једног или више лица приликом извршења основног облика. Казна за први тежи облик је затвор од пет до петнаест година, а за други затвор најмање десет или затвор од четрдесет година.

Као основ за прописивање инкриминације из чл. 448 КЗЦГ, под називом „угрожавање лица под међународном заштитом“ јавља се Конвенција о спречавању и кажњавању кривичних дела против лица под међународном заштитом.¹⁵ То кривично дело чини онај ко према лицу под међународном заштитом изврши отмицу или неко друго насиље или нападне на његове службене просторије, приватни стан или превозно средство на начин који угрожава његову сигурност и личну слободу. Радња кривичног дела може имати два облика. Може бити усмерена према лицу под међународном заштитом или према објектима или стварима. Радњом се има сматрати, у смислу овог кривичног дела, само она која је пододна да угрози личну слободу и сигурност лица под међународном заштитом. Пасивни субјекат је лице под међународном заштитом, каквим се имају сматрати: дипломатски агенти и чланови дипломатске мисије са дипломатским својством, шеф државе, председник владе, министар спољних послова и чланови њихових породица, који их прате док бораве у иностранству. Овај облик заштите уживају и представници међународних организација или мисија.¹⁶ Дело има лакши и два тежа облика. Лакши облик постоји онда када је озбиљном претњом да ће се напасти лице под међународном заштитом, његове службене просторије, приватан стан или превозно средство угрожена сигурност пасивног субјекта. Први тежи облик квалификован је наступањем теже последице, која се огледа у смрти једног или више лица које су произашле из основног облика. Други тежи облик постоји када је приликом извршења основног облика неко лице са умишљајем лишено живота. За први основни облик дела предвиђена је казна затвора од две до дванаест година, за други основни облик затвор од једне до осам године, за лакши облик прописана је казна затвора од шест месеци до пет година, док је за теже

15 Ратификована 1976. године, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 54/76.
16 В. Ракочевић, *op. cit.*, стр. 87.

облике предвиђена казна затвора од пет до петнаест и најмање десет или затвор од четрдесет година.

Финансирање тероризма предвиђено је у чл. 449 и представља имплементацију ратификованих обавеза из Међународне конвенције о сузбијању финансирања тероризма, коју је Црна Гора ратификовала 2008. године.¹⁷ Као кажњиво се предвиђа обезбеђивање или прикупљање новца, хартија од вредности, других средстава или имовине чија је намена да се у целости или делимично користе за финансирање следећих кривичних дела: тероризам, јавно позивање на вршење терористичких дијела, употреба смртоносне направе, уништење или оштећење нуклеарног објекта и угрожавање лица под међународном заштитом или за финансирање организација које за циљ имају вршење наведених кривичних дела или припадника тих организација.

Реч је о инкриминисању припремних радњи за извршење кривичних дела тероризма, јер се као извршилац овог и осталих кривичних дела у чијем се извршавању овим делом помаже предвиђају различита лица.¹⁸ Финансирање може бити директно или индиректно. Радња је алтернативно одређена, а дело постоји и ако је предузета само једна од активности усмерених на прикупљање или обезбеђење средстава. Извршење дела ради чијег се извршења средства прикупљају или обезбеђују није услов за постојање инкриминације, нити се захтева да поменута средства буду употребљена у инкриминисане сврхе. Ово стога што умишљајем учиниоца мора бити обухваћена свест да се ради о средствима која су намењена финансирању тероризма. Прописана је казна затвора од једне до десет година.

Терористичко удруживање из чл. 449а уведено је поменутим Законом о изменама и допунама Кривичног законика Црне Горе из 2010. године и подразумева удруживање два или више лица на дуже време ради вршења кривичних дела тероризма, угрожавања лица под међународном заштитом и финансирања тероризма. Ово кривично дело се до измена и допуна КЗЦГ из 2013. није односило на кривична дела јавно позивање на вршење терористичких аката, врбовање и обучавање за вршење терористичких дијела, употреба смртоносне направе и оштећење или уништење нуклеарног објекта, која су након измена обухваћене овом инкриминацијом, па се удруживање за извршење

¹⁷ Службени лист ЦГ – Међународни прописи, бр. 5/08.

¹⁸ Уколико би се лице које је прикупљало средства касније јавило као учинилац неког од наведених кривичних дела тероризма, не би постојао стицај кривичних дела.

поменутих кривичних дела, сада означава као терористичко удруживање, док би оно пре поменутих измена било окарактерисано као криминално удруживање или стварање криминалне организације.¹⁹ Дело има свој привилеговани облик, који представља факултативни основ за ублажавање казне, а подразумева откривање удружења, допринос откривању удружења или на други начин спречавање извршења кривичних дела тероризма, угрожавања лица под међународном заштитом и финансирања тероризма.

Тероризам у кривичном законодавству Републике Хрватске

У Републици Хрватској донесен је, с циљем спречавања и сузбијања тероризма, читав сет законских прописа, који су конципирани тако да покрију различите аспекте сузбијања тероризма. Хрватска је развијала институционални оквир пратећи правне стандарде најважнијих међународних организација и тела, која су формирана ради сузбијања тероризма. У том смислу Хрватска је ратификовала 14 међународних конвенција о сузбијању тероризма,²⁰ као и најважније регионалне документе, те је са тим у вези иновирала домаће законске прописе попут Казненог законика, Законика о кривичном поступку, Закона о спречавању прања новца, Закона о азилу и сл.

Казнени законик Републике Хрватске из 1998. године више пута је новелиран, а у оквиру једне од измена и допуна извршено је усклађивање одредаба националног кривичног материјалног права са правним нормама и одредбама права ЕУ. Хрватска је у том смислу постигла усаглашеност кривичноправних одредаба са Оквирном одлуком Савета ЕУ у погледу дефинисања кривичног дела тероризма, предвиђања осталих сродних кривичних дела повезаних са тероризмом, подстицањем, помагањем и удруживањем, као и санкцијама и одговорношћу правних лица за кривична дела тероризма.

У том смислу 2008. године усвојен је сет важних измена кривичног законодавства, посебно у вези са инкриминацијама тероризма. Тероризам је био дефинисан у складу са релевантним регионалним и универзалним конвенцијама и протоколима, уз укидање разликовања

19 З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 878.

20 *Codex Profiles on Counter/Terrorism Capacity – Croatia*, доступно на <http://www.coe.int/terrorism>, приступљено дана 12. 2. 2015.

тероризма који је управљен против домаће државе и међународног терроризма, који је управљен против стране државе или међународне организације²¹. Поменутих измена била су уведена нова кривична дела јавно подстицање на тероризам и регрутовање и обука за тероризам. Експлицитно су као кривична дела тероризма била, дакле, предвиђена следећа кривична дела:

1) Кривично дело тероризам, из чл. 169 КЗ РХ предвиђало је у основном облику да ће се казнити свако ко с циљем изазивања застрашености код грађана или присиљавања Републике Хрватске, стране државе или међународне организације да нешто учини или не учини или озбиљног угрожавања или уништења темељних уставних, политичких и друштвених вредности, уставног уређења или правних лица са јавним овлашћењима Републике Хрватске учини једно од таксативно наведених кривичних дела: напад на живот, тело или слободу другог; отмица или узимање талаца; уништење државних или јавних објеката, саобраћајног система, инфраструктуре, информационог система, фиксне платформе у епиконтиненталном појасу, јавне или приватне имовине; отмица авиона, брода, средства јавног превоза или превоза робе за коју је вероватно да може да угрози живот људи; производња, поседовање, набавка, превоз, снабдевање или употреба оружја, експлозива, нуклеарног или радиоактивног материјала или уређаја, нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; истраживање и развој нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; угрожавање безбедности ослобађањем опасних материја или изазивањем пожара, експлозија или поплава или предузимањем других општеопасних радњи које могу да угрозе живот људи; ометање или прекидање снабдевања водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсима који могу да угрозе живот људи. За основни облик овог кривичног дела била је запређена казна затвора од најмање пет година. Дело је имало свој привилеговани облик који је постојао у случају претње да ће се извршити основни облик кривичног дела, за који

21 У Казненом закону била су предвиђена два кривична дела и то противдржавни тероризам из чл. 141 и кривично дело међународног тероризма из чл. 169. Циљ међународног тероризма био је наношење штете међународној организацији или страног држави, док је противдржавни тероризам био усмерен против уставног уређења или безбедности Републике Хрватске. У глави XIII Казненог закона била су предвиђена и кривична дела угрожавање сигурности особа под међународном заштитом, чл. 170, узимање талаца, чл. 171, злоупотреба нуклеарних твари, чл. 172, отмица зракоплова или брода, чл. 179, и угрожавање сигурности међународног зрачног промета и зрачне пловидбе, чл. 181. Наведено према: S. Marković, *Terorizam i druga krizna stanja suvremenog društva i njihov utjecaj na ograničavanje ljudskih prava i demokraciju*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 16, broj 1/2009, стр. 223.

је била предвиђена казна затвора у распону од једне до пет година. Била су предвиђена и два квалификована облика. Први тежи облик постојао би уколико би извршењем основног облика била проузрокована смрт једног или више лица или проузрокована велика разарања. Предвиђена је била казна затвора најмање десет година. Други тежи облик подразумевао је намерно лишење једног или више лица приликом извршења основног облика. За овај облик била је предвиђена казна затвора од најмање десет година или казна дуготрајног затвора²².

2) Кривично дело јавно потицање на тероризам из чл. 169а предвиђало је кажњавање за јавно изношење или проношење идеја којима се посредно или непосредно подстиче тероризам и тиме проузрокује опасност од извршења тог кривичног дела. Предвиђена казна је била казна затвора од једне до десет година.

3) Кривично дело новачење и обука за тероризам из чл. 169б састојало се у врбовању другог да учини или учествује у кривичном делу тероризма или да се придружи групи људи или злочиначкој организацији ради доприноса у извршењу кривичног дела тероризма од стране те групе или злочиначке организације. Овим кривичним делом предвиђало се и кажњавање лица које даје упутства о изради или коришћењу експлозивних направа, ватреног или другог оружја или штетних или опасних супстанци као и лица које обучава другог у примени метода и техника за вршење кривичног дела тероризма. За све инкриминисање радње била је предвиђена казна затвора од једне до десет година.

У склопу прихватања комплетног *aquis communautaire* ЕУ Хрватски сабор је 2011. усвојио нови Казнени законик²³, који је ступио на снагу 1. јануара 2013. године.²⁴ Тај пропис представља додатно усклађивање одредаба материјалног кривичног права са усвојеним документима Уједињених нација, конвенцијама и правним стандардима Савета Европе и Европског суда за људска права као и најбољом праксом других релевантних законодавстава.

Кривична дела тероризма систематизована су у глави IX Казненог законика, која носи назив „Казнена дијела против човјечности и људског достојанства“. Основно кривично дело тероризма сад се налази

22 Казна дуготрајног затвора у смислу чл. 46 КЗ РХ не може бити краћа од двадесет и једне године нити дужа од четрдесет година, изриче се на пуне године и не може бити изречена лицу, које у време извршења кривичног дела није имао осамнаест година.

23 *Narodne novine RH*, br. 125/11, 144/12.

24 Република Хрватска је у јуну месецу 2013. постала 28. пуноправна чланица ЕУ.

прописано у чл. 97 КЗ РХ и није мењано у погледу конститутивних елемента бића²⁵, већ је интервенисано у погледу запрећених санкција, које су измењене код основног облика и првог тежег облика, док привилеговани и други тежи облик задржавају и исту санкцију као и пре.

У чл. 98 инкриминисано је финансирање тероризма, које подразумева директно или индиректно прикупљање средстава с циљем да се користе, или знајући да ће се користити, у потпуности или делимично, за извршење једног или више кривичних дела, од којих се нека таксативно набрајају (тероризам, јавно потицање на тероризам, новачење за тероризам, обука за тероризам, отмица, уништење или оштећење јавних направа, злоупотреба радиоактивних твари, напад на зракоплов, брод или непокретну платформу, угрожавање промета опасном радњом или средством, убојство особе под међународном заштитом, отмица особе под међународном заштитом, напад на особу под међународном заштитом и претња особи под међународном заштитом), а друга општом одредбом предвиђају као она која за циљ имају убиства или тешке телесне повреде цивила или друге особе која није активни учесник оружаног сукоба, онда када се таква кривична дела врше са терористичким циљем – застрашивање становништва или присиљавање неке државе или међународне организација да нешто учини или не учини.

У чл. 99 инкриминисано је јавно подстицање на тероризам, али оно, у измењеној инкриминацији, таксативно набраја кривична дела која се имају сматрати терористичким, док је запрећена казна остала иста, затвор од једне до десет година.

У чл. 100 и 101 раздвојене су две инкриминације, које су у Закону о изменама и допунама КЗ РХ из 2010, биле предвиђене као једно кривично дело из поменутог чл. 169б Сада је у чл. 100 инкриминисано новачење на тероризам, а у чл. 101 обука за тероризам, те је реч о легислативно-техничкој измени, која у погледу прецизирања ранијег кривичног дела тероризма, исто као у чл. 99 набраја кривична дела тероризма.

Као последња из категорије кривичних дела тероризма јавља се инкриминација из чл. 102, терористичко удруживање која подразумева организацију и руковођење злочиначким удружењем, које за циљ

25 Осим што када је у питању један од терористичких циљева, присиљавање да се нешто учини или не учини, више не наводи експлицитно Републику Хрватску, већ само државу или међународну организацију.

има извршење једног од набројаних кривичних дела у смислу чл. 98. Постајање чланом злочиначког удружења или предузимање радње за коју се зна да доприноси остварењу циља терористичког удружења предвиђа се као кажњиво. Овај члан предвиђа и посебан факултативни основ за ослобођење од казне уколико учинилац кривичног дела правовремено открије терористичко удружење и на тај начин спречи извршење набројаних кривичних дела, или уколико члан терористичког удружења открије удружење пре него што је у његовом саставу или за њега учинио неко од набројаних кривичних дела.

Инкриминације тероризма су, дакле, у Републици Хрватској регулисане приоритетно одредбама материјалног кривичног права. Усклађиване су са релевантним међународним обавезама Хрватске и састоје се из класичног сета норми који одговара стандардима постављеним у Оквирној одлуци Савета ЕУ. Брисана је разлика између тероризма и међународног тероризма, као превазиђен начин схватања усмерености радње ових ранијих инкриминација, а широким инкриминисањем припремних радњи, подстрекавања, помагања и увођењем апстрактне опасности као материјалне легитимације инкриминисања хрватски законодавац је ушао у ред експанзионистички оријентисаних кривичних законодавства, које делимично одступају од начела *ultimo ratio*.

Узимајући у обзир да директиве и одлуке донете на нивоу ЕУ не одређују начин на који ће национална законодавства регулисати одређено правно питање, Република Хрватска је кроз неколико измена одредаба кривичног законика усклађивала своје законодавство са релевантним антитерористичким оквиром на нивоу ЕУ.

Тероризам у кривичном законодавству Републике Словеније

Република Словенија, као прва од бивших република чланица СФРЈ, постала је пуноправна чланица Европске уније, 1. маја 2004. године. Имплементирала је *aquis communautaire* у свој правни систем, што се односи и на правне инструменте намењене сузбијању тероризма. Спровodeћи одговарајуће мере у националном кривичном законодавству у области спречавања и сузбијања тероризма, Словенија је усвојила нов Казненски законик Републике Словеније²⁶ 2008. године,

²⁶ *Uradni list RS*, br. 55/08, 66/08 – ispr., 39/09.

који садржи широк списак инкриминација тероризма. У чл. 108 дефинисано је основно кривично дело тероризма, док се у чл. 109 предвиђа финансирање тероризма, чл. 110 подстицање и јавна глорификација терористичких аката, а у чл. 111 регрутовање и обука за тероризам. Јасно је да је у односу на моменат усвајања одредаба и њихову садржину, реч о усклађивању кривичноправних прописа са релевантним документима ЕУ.

Кривично дело тероризма из чл. 108 подразумева намерно уништење или озбиљно угрожавање уставних, друштвених или политичких вредности Републике Словеније или неке друге државе или међународне организације, ширење страха међу становништвом или приморавање Владе Републике Словеније или друге земље или међународне организације да нешто учини или не учини, предузимањем или претњом да ће се предузети једно од набројаних дела: напад на живот или тело или основне слободе и права; узимање талаца, значајна уништавања државних или јавних објеката, дипломатских представништава, саобраћајног система, инфраструктуре, информационих система, непокретне платформе у епиконтиненталном појасу, јавног добра или приватне имовине; отмица авиона, брода или другог средства јавног превоза; производња, држање, куповина, промет, снабдевање или употреба оружја, експлозива, нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; истраживање и развој нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; угрожавање сигурности испуштањем опасних материја или изазивањем пожара, поплава или експлозије; изазивање поремећаја или престанка у снабдевању водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсима, што би могло да угрози живот људи. Прописана је казна затвора у распону од три до петнаест година.

У ст. 2 чл. 108 предвиђа се кажњавање оног ко у намери остварења циља наведеног у претходном ставу употребом или претњом да ће употребити нуклеарни или какав други радиоактивни материјал или уређај, оштећењем нуклеарног погона ослобађањем радиоактивног материјала или омогућавањем његовог ослобађања, употребом силе или претњом употребе силе оштети радиоактивне супстанце, уређаје или објекте, казном затвора до петнаест година.

У ст. 3 чл. 108 инкриминисано је припремање или помагање у припремању извршења кривичних дела из ст. 1 овог члана или незаконито прибављање потребних средстава за извршење кривичних дела,

путем уцене, обуке другог за учешће у наведеним кривичним делима и фалсификовања јавних исправа ради извршења наведених кривичних дела. Прописана је казна затвора од једне до осам година.

У ст. 4 предвиђен је тежи облик овог кривичног дела који подразумева смрт једног или више лица која је произашла из ст. 1 и 2 овог члана. Предвиђена је казна затвора од осам до петнаест година затвора.

Други тежи облик овог кривичног дела прописан је у ст. 5 чл. 108 и подразумева умишљајно лишење живота једног или више лица од стране извршиоца кривичног дела из ст. 1 и 2 овог члана и кажњиво је казном од најмање петнаест година затвора.

Уколико кривично дело предвиђено у ст. 1 и 2 овог члана учини група или организована криминална група, која је основана ради вршење наведених кривичних дела, учинилац ће се казнити затвором од осам до петнаест година (ст. 6, чл. 108).

У ст. 7 као кажњиво је предвиђено учествовање у терористичкој организацији или групи, која је основана ради вршења кривичних дела из ст. 1, 2, 4 или 5 казном затвора до осам година.

У последњем ставу чл. 108 оснивање или руковођење организацијом из претходног става кажњиво је казном затвора најмање петнаест година.

Кривично дело из чл. 109 финансирање тероризма подразумева обезбеђивање или прикупљање новца или имовине намењене делимичном или потпуном финансирању извршења кривичних дела из чл. 108 овог законика и предвиђа казну у распону од једне до десет година затвора.

У ст. 2 овог члана предвиђа се да ће се предузимање наведених радњи из ст. 1 овог члана казнити истом казном, чак и ако обезбеђена или прикупљена средства или имовина није била коришћена ради извршења кривичних дела из чл. 108.

У ст. 3 предвиђа се казна затвора од три до петнаест година уколико неко од наведених кривичних дела из чл. 108 буде учињено у оквиру терористичке организације.

Као обавезна је предвиђена мера одузимања имовинске користи прибављене извршењем кривичног дела.

У вези са усклађивањем одредаба словеначког материјалног кривичног права са правом ЕУ, Европска комисија је, у Извештају о им-

плементацији одредаба Оквирне одлуке, констатовала да је Словенија ускладила своје законодавство увођењем чл. 110 и чл. 111.

Подстицање и јавна глорификација терористичких аката предвиђена је као кривично делу у чл. 110. Има два основна облика. Први облик подразумева подстицање на извршење кривичних дела наведених у чл. 108 и с тим у вези ширење порука или на други начин чињење истих доступним другим лицима, с циљем промовисања кривичних дела тероризма, уз проузроковање опасности да би једно или више поменутих кривичних дела могло бити извршено. Предвиђена казна је затвор од једне до десет година.

Други основни облик предвиђен ст. 2 чл. 110 предвиђа као кажњиво директно или индиректно јавно глорификовање или залагање за кривична дела предвиђена чл. 108 или са њим повезана кривична дела учињена са истим циљем, пропагирањем порука и чињењем истих доступним јавности уз проузроковање опасности да би једно или више поменутих кривичних дела могло бити извршено. Предвиђена казна за други основни облик је иста као и за први, док се кривично гоњење за оба основна облика предузима по одобрењу министра правде.

Регрутовање и обука за тероризам из чл. 111 ст. 1 предвиђа кажњавање за позивање и придобијање другог лица да изврши или учествује у извршењу кривичних дела предвиђених чл. 108 или да се придружи терористичкој организацији или групи ради извршења кривичног дела. Поменуте радње кажњиве су казном затвора од једне до десет година.

У ставу 2 прописано је да ће се казнити и онај ко обучава другог за извршење кривичног дела из чл. 108 давањем упутстава о изради или коришћењу експлозива, ватреног или другог оружја, штетних или опасних материја или обучава другог за посебне методе или употребу технологије зарад извршења или учествовања у извршењу тог кривичног дела. Предвиђена је иста казна као и за први основни облик.

Закључак

Бројни терористички напади успели су да у друштву у којем влада сваки облик моралног и другог плурализма генеришу консензус о потреби уједначавања инкриминације тероризма и са њим повезаних кривичних дела, са крајњим циљем спречавања формирања тзв.

криминалног раја за учиниоце деликата из ове категорије. Поменуто за последицу има усклађивање одредаба националног законодавства са релевантним документима усвојеним на европском нивоу, као део синхронизованих активности држава чланица ЕУ и кандидата за пуноправно чланству усмерених ка синергијском супротстављању и сузбијању тероризма.

У вези са поменутим сматрамо да би било значајно истаћи да, иако тероризам несумњиво представља један од најтежих облика криминалитета, који изискује усклађену кривичноправну реакцију, она мора да поштује достигнућа кривичноправне догматике, која јој обезбеђују карактер либералног, правнодржавног кривичног права, које је иманентно демократским вредностима прихваћеним на нивоу ЕУ и Савета Европе, као и у свим уставним демократијама држава чланица. Разлози криминалне политике, односно тежње да се криминалитет спречи по сваку цену, намећу кривичном праву у савременом контексту једну нову, несвојствену функцију, безбедносну функцију. Она служи остварењу превентивне парадигме, која настаје као резултат настојања државе да спречи тероризам. Такве тенденције померају тежиште кривичноправне реакције у зону предугрожавања заштићеног добра, уводећи својеврсне *ante delictum* мере, попут предвиђања припремних радњи као засебне радње извршења или предвиђањем опасности као разлога за кривичноправно реаговање. Иако поменута настојања одступају од неких начелних кривичноправних принципа, она представљају део прилагођавања кривичног права новим облицима тероризма. Оно што ту мора бити недвосмислено прихваћено, јесте рестриктиван приступ оваквим одступањима, са јасно утврђеним границама између потребе постизања сигурности, с једне стране, и слобода и права појединаца, с друге стране, уз константан процес испитивања нужности оваквог превентивног приступа, који излази изван оквира традиционалног кривичног права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ashiagbor, D., Countouris, N., Lianos, I., *The European Union After the Treaty of Lisbon*, Cambridge, 2012.
2. Закон о изменама и допунама Кривичног законика Црне Горе, *Службени лист ЦГ*, бр. 25/10.

3. Kazneni zakonik Republike Hrvatske, *Narodne novine RH*, br. 125/11, 144/12.
4. Kaznenski zakonik Republike Slovenije, *Uradni list RS*, br. 55/08, 66/08 – ispr. i 39/09.
5. Капетановић Г.: Међународни тероризам и Уједињене нације, *Архив за правне и друштвене науке*, 1–2/1980.
6. Конвенција о спречавању и кажњавању кривичних дела против лица под међународном заштитом, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 54/76.
7. Кривични законик Црне Горе, *Службени лист РЦГ*, бр. 70/03 и 47/06 и *Службени лист ЦГ*, бр. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 56/13.
8. Лукић, Т., Борба против тероризма на нивоу ЕУ и међународна сарадња, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2006.
9. Лукић, Т., Европа и борба против тероризма – јачање сарадње између правосудних и полицијских органа, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–2/2008.
10. Marković, S., Terorizam i druga krizna stanja suvremenog društva i njihov utjecaj na ograničavanja ljudskih prava i demokraciju, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 16, 1/2009.
11. Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма, *Службени лист ЦГ – Међународни прописи*, бр. 5/08.
12. Radeljić, B., Anti-terrorist measures within European neighbourhood policy, *Međunarodni problemi*, 4/2009.
13. Ракочевић, В., Кривична дјела тероризма у црногорском законодавству, *Правне теме*, Година 2, 3/2014.
14. Стојановић, З., *Коментар Кривичног законика*, Подгорица, 2010.
15. Suchartikul, S., Terrorism as an International Crime: Questions of Responsibility and Comlicity, in: *19 Israel Y. of Int. Law*, 1989.
16. Hirsch, J. H., Internacionalizacija kaznenog prava i kaznenopravne znanosti, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 1/2005.
17. *Codexter Profiles on Counter-Terrorist Capacity – Croatia*, доступно на <http://www.coe.int/terrorism>.

THE IMPACT OF *AQUIS COMMUNITAIRE* ON DEFINING
TERRORISM IN CRIMINAL LEGISLATIONS
OF SOME EX-YUGOSLAV REUBLICS

Ivana Bodrozic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: *Acquis communautaire* represents a common set of legal regulations covering the valid contracts and other legal acts, which constitute the *acquis* and the legal system of the Member States of the European Union, but also a basic requirement, whose complete takeover is an obligation for all potential candidates for admission to full membership in EU. A number of legal instruments on the fight against terrorism have been adopted at EU level, and for the purpose of this paper, the most important is Council Framework Decision on Combating Terrorism adopted on 13 June 2002, and the issue of harmonization of substantive provisions of the national criminal legislation of the former Yugoslav republics, which have had historical experience with terrorist and extremist attacks and activities, and in the context of a common legal heritage have greater opportunities for cooperation, since they in the same or similar ways must change their own legal instruments for their harmonization with EU law, in order to achieve closer regional cooperation, which is a prerequisite for acquiring full membership and survival in the EU.

Keywords: *Acquis communautaire*, the European Union, terrorism as a criminal offence, criminal law, the former Yugoslav Republic.

МЕНАЏМЕНТ ПРИВАТНОГ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ – ПРОНАЛАЖЕЊЕ, БИРАЊЕ И ВОЂЕЊЕ ЉУДСКИХ РЕСУРСА

Др Светлана Ристовић, проф.

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Сажетак: Менаџмент приватног сектора безбедности је једна од основних врста безбедносног менаџмента (друге две врсте су полицијски менаџмент и менаџмент у пословима безбедности од значаја за одбрану), те као такав он штити и конституише, не само своја него и знања безбедносног менаџмента. Уз ову напомену веома је важно имати у виду да подручје истраживања и остваривања овог менаџмента припада пословном сектору, те да се он нарочито ослања на изворе општег и индустријског менаџмента. Управо у овом раду ће се изложити основни постулати општег менаџмента од значаја за остваривање менаџмента приватне безбедности и то у једној од најзначајнијих његових улога – проналажењу, бирању и вођењу људских ресурса.¹

Кључне речи: управљање људским ресурсима, сектор приватне безбедности, безбедносни менаџмент.

Увод

Систем управљања људским ресурсима има огроман значај за организацију и њену успешност. Свакодневним управљачким активностима остварују се вишеструки ефекти. До њих се долази остваривањем стратешке и оперативне улоге менаџмента људских ресурса.² Стање праксе нам казује да управљања људским ресурсима у приватном сектору безбедности није задовољавајуће, као и да знања актуел-

1 Овај рад је настао као резултат реализовања научноистраживачког пројекта који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2016), под називом „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“, и истраживања на пројекту: „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. године.

2 Шире о наведеним улогама менаџмента људских ресурса видети у: R. Mathis, J. Jackson, *Human Resource Management*, West Publishing Company, New York, 1997.

них менаџера у овом сектору у погледу управљања људским ресурсима нису на жељеном нивоу. Као логичан след тога, а што показују и поједина инстант истраживања, јесте да допринос сектора приватне безбедности у остваривању безбедности грађана (и њихових творевина) није на нивоу, не само жељеног и потребног, него ни на нивоу стандарда земљама у којима је овај сектор развијен и успешно функционише, укључујући и земље у нашем региону. Један од начина превазилажења таквог стања јесте успостављање новог погледа и организационе праксе и понашања који људске ресурсе стављају на пиједестал укупних ресурса организације, те управљање људским ресурсима добија стратешки значај и стратешки приступ у њеном остваривању.

Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности у нашем региону може се сматрати једним сегментом управљања људским ресурсима, насталих у тренду успостављања, остваривања и промишљања иманентних облика апликације управљања људским ресурсима, не само у области безбедности, већ и у свим другим областима друштвеног организовања. За сада се остварује апликација основних принципа управљања људским ресурсима у институцијама безбедности, која производи нову праксу управљања њиховим људским ресурсима, чијом спознајом и уопштавањем се долази до нових теоријских сазнања. Тај процес је отпочео, то јест кренуло се путем којим ће управљање људским ресурсима у институцијама безбедности, временом, постати нова интердисциплинарна и практична наставно-научна дисциплина.

Сврха настајања управљања људским ресурсима у институцијама безбедности, па и оних у приватном сектору, налази се у потреби перманентног иновирања организације и унапређења функционисања савремених институција безбедности, а у првом реду у јачању њихових институционалних капацитета за ефикасно супротстављање и борбу против савремених безбедносних изазова, ризика и претњи.

Приватан сектор безбедности реално постаје све већа снага, имајући у виду импресивност његових материјалних и техничких средстава којима располаже, а нарочито величину и бројност људских ресурса. То му даје могућности да све више шири своју делатност, полако заузимајући готово све сфере друштвеног живота где се осећа потреба за обављањем послова безбедности односно сигурности људи и имовине, а државни сектор (у првом реду полиција) није примарно одговоран или нема расположиве ресурсе за остваривање

безбедности у тим областима живота и рада. Стога, приватни сектор безбедности, на тржишним основама и уз пуну друштвену и свеколику одговорност, мора бити способан и спреман у сваком тренутку да се прилагоди потребама клијената у циљу да испуни њихове различите и непредвидиве захтеве, да предупреди и адекватно реши конкретне безбедносне проблеме. Конкретно, приватни сектор безбедности мора много више да поради на изградњи своје стручне и укупне компетентности. Да би се то постигло неопходан је развијен систем управљања људским ресурсима заснован на савременим стандардима, критеријумима и процедурама пријема, селекције, оспособљавања и напредовања у професионалној каријери. Овако развијен систем омогућиће конкурентност међу припадницима приватног сектора безбедности засновану на компетенцијама и резултатима рада, а чији би крајњи резултат био висок степен професионализма, задовољства послом и правна сигурност запослених. Као и друге савремене организације и институције приватног сектора безбедности морају да се, у све сложенијим условима, са све већим и бржим променама које изазивају и безбедносне проблеме, више него икада ослањају на човека, његово знање и његове способности. Захваљујући томе, и саме постају организације знања, оспособљене за нове безбедносне изазове, ризике и претње и њима адекватне безбедносне подухвате, акције и активности.³

У раду ће се изложити основни постулати општег менаџмента у вези са кадром (људима) који је од значаја за остваривање менаџмента приватне безбедности. Поред увода, закључка и навођења релевантне литературе, рад садржи три целине: /1/ проналажење и бирање људских ресурса, /2/ вођење људских ресурса и /3/ организација и функционисање управљања људским ресурсима.

Проналажење и бирање људских ресурса

Људи су најважнији ресурс било које организације, па тако и оних у приватном сектору безбедности. Људи праве и решавају практично све проблеме, они су кључ успеха и неуспеха. Неадекватан избор

³ Више о заснивању, суштини и садржају управљања људским ресурсима у институцијама безбедности у: М. Талијан, М. М. Талијан, С. Ристовић, *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2013, стр. 9-16.

људи као и постављање сарадника на погрешна и њима непримерена радна места узрокује велике потешкоће у раду сваке организације.⁴ У том смислу се, у развијеним земљама, посвећује велика пажња њиховом регрутовању, селекцији, социјализацији, обуци и усавршавању, процени учинка и оцењивању рада, заштити и безбедности на раду, здравственој заштити, адекватној накнади за њихов рад и свим другим питањима која се тичу статуса запослених. Све те радње се предузимају да би се имао најбољи људски потенцијал који ће најуспешније обављати послове у некој организацији и на тај начин доприносити остварењу њених постављених циљева. Наша досадашња искуства указују на незадовољавајуће стање људских ресурса у приватном сектору безбедности. У овом сектору углавном раде недовољно квалификована лица, којима обављање овог посла представља прелазни период или додатни извор прихода, а никако трајно опредељење и место где би градили успешну каријеру. Као такви, нису способни, ни квалификовани да одговоре свим изазовима које овај посао носи са собом. Зато, проналажење и бирање људских ресурса је први корак у процесу управљања људским ресурсима и успешног функционисања приватног сектора безбедности.

Проналажење људских ресурса

Проналажење људских ресурса обухвата: /1/ утврђивање потребе за људским ресурсима, то јест одређивање послова који се морају обавити, као и вештина и способности које ти послови захтевају; и /2/ проналажење извора људских ресурса који се могу глобално поделити на унутрашње (напредовање унутар организације) и спољашње (извора изван фирме, најчешће агенције за запошљавање, затим упознавање најшире могуће јавности са слободним радним местима и др.).

Утврђивање потреба за људским ресурсима представља планску делатност и први корак у процесу управљања људским ресурсима. У оквиру ове фазе треба доћи до студијско-аналитичког приказа који обухвата: анализе посла, описа посла и спецификације посла, што је од суштинског значаја за успешну кадровску политику.

4 О значају и циљевима управљања људским ресурсима видети: Ж. Кулић, Г. Милошевић, *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 45–50.

Анализа посла представља процес прикупљања, анализе и бележења информација о пословима. „Циљ анализе посла јесте да одреди дужности и одговорности сваког радног места као и квалификацију потребну за успешно обављање датог посла. Информације прикупљене у анализи посла користе се у многим кадровским пословима, као што су консултовање и одређивање висине плата, али првенствено служи као основа за припрему описа послова и спецификацију послова.“⁵

Описом посла приказује се садржај обавеза и одговорности за једно радно место. Он најчешће садржи: назив посла, затим коме радник подноси извештај о своме раду, као и радне дужности.

Спецификација посла се заснива на анализи посла, а представља приказ радних квалификација које појединац мора имати за обављање неког посла, а у првом реду: образовање и обуку; радно искуство и физичке и менталне способности.

Спровођење изложеног о одређењу и спецификацији потреба за људским ресурсима, на један студиозан, структуриран и формалан начин, представља основу и средство менаџерима у институцијама приватне безбедности у потрази за особљем, а касније и за обезбеђење услова да се оно искаже и задржи у организацији.

Проналажење извора људских ресурса обухвата активности према циљним групама које се налазе у две врсте извора: /1/ унутрашњим, где се налазе људски ресурси које је однеговала сама организација. Овај извор, по правилу, јача радни морал и може да пружи бољу ефикасност и ефикасност особља; и /2/ спољашњим изворима, у којима се могу пронаћи недостајући пожељни кандидати за све нивое организације када се потребне способности не могу наћи унутар ње. Најшире коришћени извори изван организације су агенције – берзе рада, а користе се и приватне агенције за запошљавање и за „тражење руководиоца“, као и за налажење уско специјализованог особља. Могу се предузети и додатне мере да би се упознала најшира могућа јавност са слободним радним местима.

„Постоје неке разлике у привлачењу и регрутовању талената између јавног и приватног сектора. Већа способност приватног сектора у односу на јавни је видљив, јер је његова могућност да привуче и запосли веома велика, док у јавном сектору, ако узмемо пример ло-

5 A. D. Wren, Jr. D. Voich, *Менаџмент, процес, структура и понашање*, Београд, ПС Грмеч – Привредни преглед, 2001, стр. 280.

калне самоуправе, оне тек кад им се јави акутни проблем недостатка кадра, покрећу кампању за привлачење неопходног кадра, а тиме и талената.“⁶

Посебно интересантни и исплативи извори људских ресурса у којима треба тражити потенцијалне припаднике приватног сектора безбедности су свакако овлашћени полицијски службеници и професионални војници којима је престала или ће у наредном периоду престати професионална служба. Они су пожељни људски ресурс за приватну безбедност с обзиром да су то лица која су већ обучена за обављање безбедносних послова, па могу без додатних трошкова (које изискује обука, тренинг, стицање нових вештина, навикавање на ризичне услове рада и сл.) да се лиценцирају и, веома брзо и успешно да наставе професионално ангажовање у приватном сектору безбедности. То су препознали и закони из области приватног обезбеђења⁷ који прописују да лица која имају одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три односно пет године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника, безбедносно-обавештајним пословима, пословима професионалног припадника Војске Србије односно пословима одбране и пословима извршења кривичних и прекршајних санкција, или на судијској и тужилачкој функцији, као и на стручним пословима у суду или јавном тужилаштву, не подлежу општим условима који се односе на обученост за руковање ватреним оружјем, односно одслужење војног рока са оружјем, као и на савлађавање одговарајуће обуке за вршење послова приватног обезбеђења, већ само имају обавезу полагања стручног испита.

Бирање људских ресурса

Бирањем људских ресурса тежи се да организација дође до најквалификованијих особа за одређени посао. За то постигнуће менаџер има на располагању савете и помоћ стручњака који му помажу у снимању, интервјуисању и тестирању кандидата.

6 Д. Кекић, Изазови управљања талентима у савременој полицијској организацији, *Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе II*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија, 2013, стр. 124.

7 Закон о приватном обезбеђењу (*Службени гласник РС*, бр. 104/13 и 42/15) и Закон о детективској делатности (*Службени гласник РС*, бр. 104/13).

Поред законом прописаних услова, нужни и суштински услови односно особине које треба да испуне припадници приватног сектора обезбеђења су: карактерне (личне) особине (поштење, честитост, храброст, одважност, опрезност, будност, самоконтрола, дисциплинованост и лојалност), као и став који треба да одсликава уљудност, учтивост, уздржљивост, интересовање и пажњу. Такође, и спољашност, је изузетно важан чинилац који са понашањем представља професионално држање припадника приватног сектора обезбеђења.⁸

Избор особља је од пресудне важности, јер новопримљени кандидат може и треба дуго да остане у организацији и да производи, како њене материјалне тако и њене интелектуалне, социјалне и укупне духовне вредности.

Бирање људских ресурса и закон као поставка од значаја за менаџмент потенцира примену закона који обухватају област запошљавања, као и смерница и прописа којима држава и друштво реагују у запошљавању, а у првом реду обезбеђењем једнаких шанси у запошљавању за све. Из њих произилази све већа одговорност менаџера за спровођење функције управљања људским ресурсима у законским оквирима.

Интервјуисање, тестирање и оцењивање представљају средства за проналажење и процену способности за обављање конкретних послова.

Обављањем интервјуа или разговора прикупљају се информације о кандидатима, и обрнуто – то је прилика за кандидате да нешто више сазнају о организацији, људима за које ће вероватно радити и са којима ће радити. У ствари, кандидати морају имати јасну представу о врсти и обиму посла, правима и обавезама, као и одговорностима радног места, потребним знањима, вештинама, навикама и искуству које морају поседовати да би успешно обављали послове у приватном сектору безбедности за које се траже људски ресурси.

Постоји више врста интервјуа, међу којима су: /1/ прелиминарни интервју, који обично обавља служба за људске ресурсе ради елиминације кандидата који очигледно не задовољавају услове дате у спецификацији посла; /2/ изборни интервју, који надлежни линијски менаџер спроводи са кандидатом који одговара спецификацији посла. /3/ контролисани интервју, који садржи унапред постављена питања

8 Љ. Стајић, Г. Мандић, *Систем заштите имовине и пословања*, Факултет за пословни менаџмент, Бар, 2010, стр. 89.

на која се очекују кратки одговори; и /4/ неконтролисани интервју, у коме се постављају тзв. „провокативна питања“ на која кандидат даје дугачке одговоре.

Тестирање је наредни корак у процесу бирања особља, а усмерено је на прикупљање информација о тренутним способностима и карактеристикама кандидата ради процене његовог будућег рада. При томе менаџер мора знати: /1/ да постоје значајне разлике између људи с обзиром на способност да обављају одређене послове; и /2/ да постоји значајна разлика између поседовања тих способности и способности за обављање посла или примене и остваривања способности и карактеристика.

Тестови се разврставају на: /1/ тестове успеха или досадашњих резултата, путем којих се мере садашњи ниво способности или знања кандидата; /2/ тестове интелигенције, који служе за мерење интелектуалних способности појединца; /3/ тестове склоности, којима се предвиђа успешно обављање неких занимања или послова. За разлику од тестова успеха који мере садашње способности, тестови склоности баве се латентним способностима; /4/ тестове личности, којима се мере карактерне особине, као што су емотивна и лична прилагодљивост, емотивна стабилност, интровертност или екстравертност, самопоуздање, агресивност или покорност, неуротичне тенденције и мноштво других карактеристика.⁹

Оцењивање од стране службе за људске ресурсе усмерено је на одређивање оних кандидата који ће имати највише изгледа да буду изабрани од стране оперативних менаџера.

Добар одабир будућих припадника приватног сектора обезбеђења је важан не само за службу приватног обезбеђења у којој ће бити запослен, већ и за предузеће у коме ће бити ангажован. Ово због тога што својим знањем, понашањем, карактером, спољашношћу, ставом представља службу приватног обезбеђења, али и предузеће у коме обавља послове обезбеђења. Припадник обезбеђења је најчешће особа са којом лица (клијенти, посетиоци, странке) која долазе у предузеће успостављају први контакт на основу кога често граде слику о читавој фирми.

Поред наведеног, овде се наглашава да добар одабир будућих припадника приватног сектора обезбеђења је од посебног значаја за ус-

⁹ Више о спровођењу интервјуа и тестирања у: A. D. Wren, D. Voich, Jr., *op. cit.*, 2001, стр. 284–288.

пешну транзицију која са спроводи у оквиру укупног система безбедности у коме, као и читавом друштву, морају постојати ефикасне институције безбедности из сва три друштвена сектора: државног, пословног и тзв. трећег – невладиног сектора.

Вођење људских ресурса

Менаџери морају и да обучавају запослене и да развијају њихове вештине и способности, оцењују њихову успешност, обезбеђују надокнаде и стимулације, унапређују заштиту на раду и здравље, те брину о напредовању запослених.

Обучавање и припремање запослених

Успешно обављање послова подразумева потребу да се радници обучавају у циљу побољшања радних вештина и способности, као и да се менаџери припремају развијајући менаџерске вештине.

Обучавање радника је усмерено на стицање потребног нивоа вештине када они почну да раде. Према стандардима прописаним описом радног места, поред стечених знања, вештина и навика, потребно је да науче методе рада, процедуре и праксу свог новог послодавца. И онима који већ раде биће потребна (перманентна) обука да би побољшали своје вештине, научили нове или се квалификовали за боље послове.

Обука припадника приватног сектора безбедности регулисана је Правилником о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења¹⁰ и Правилником о програму обуке и оспособљавања лица за вршење детективских послова, начину спровођења обуке и оспособљавања и полагања стручног испита за детектива.¹¹

Стручна обука за службенике обезбеђења има више модалитета и спроводи се кроз Програм стручне обуке за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања, Програм стручне обуке за вршење послова физичко-техничке заштите лица и имовине и одржавања

¹⁰ Службени гласник РС, бр. 117/14.

¹¹ Службени гласник РС, бр. 74/15.

реда на спортским приредбама, јавним скуповима и другим местима окупљања грађана, Програм стручне обуке за планирање, пројектовање и надзор над извођењем система техничке заштите и Програм стручне обуке за монтажу и одржавање система техничке заштите.

Обука уз рад је најчешћи метод обучавања радника. Таква обука се може извести под вођством искусног радника, надзорника или инструктора. Друга могућност за обучавање јесте да се вештине развијају *ван радног места*.

Због свакодневних опасности и одговорности које носе безбедносни послови, као и могућности примене великог броја овлашћења од стране припадника приватног сектора безбедности, посебно је важна *практична обука*. Тако, на пример, у оквиру основне стручне обуке службеника обезбеђења, прописује се знатан фонд часова практичне обуке (вежбе), као што је то случај са обуком за примену физичке снаге (самоодбране), обуке за безбедно руковање ватреним оружјем или прве помоћи.

Трајно усавршавање или активно учење током целог радног века (и живота), као неопходна потреба, захтева да организација обезбеди трајни и формални програм обучавања и припремања запослених. То је услов чије испуњење омогућује да сваки појединац да свој допринос и организацији и остварењу својих личних циљева.

Хроничан проблем приватног сектора безбедности од тренутка појављивања па до данас, јесте управо питање обуке њених припадника. Обука за вршење послова приватног обезбеђења, као један од најбитнијих услова за физичка лица за добијање лиценце, занемарена је и готово у целости препуштена подзаконској регулативи, што ни формално ни суштински није прихватљиво уколико се жели изградити систем обучавања који ће обезбедити унапређење стања у области приватне безбедности.¹² Професионализација, којој се у овом сектору тежи као једном од централних принципа рада, не може бити остварена без адекватне едукације запослених у овом сектору. У том смислу предстоје велики изазови за менаџере који морају радити на континуираном иновирању, новим садржајима од значаја за обављање послова обезбеђења и богатити савременим облицима, не само школовања, већ и перманентне едукације (тренинга). Обуком и лиценцирањем неопходно потребно је да се обезбеди ефикасан рад, професионализација и достизање међународних стандарда у овој области.

¹² М. Талијан, М. М. Талијан, С. Ристовић, *op. cit.*, 2013, стр. 392.

Оцењивање успешности и накнаде запосленима

У свакој организацији морају се доносити оцене о томе колико добро људи обављају свој посао. Те оцене могу бити: /1/ формалне, и засноване на стандардној процедури оцењивања; или /2/ неформалне и донете без неког свесно разрађеног програма.

Оцењивање успешности запослених има за циљ: /1/ да се успостави основа предузимања одређених мера према запосленима, као што су: давање повишица, унапређење, премештање, враћање на нижи положај или отпуштање; /2/ да се идентификују потребе за обуком; /3/ да се радницима омогући да знају колико су успешни у односу на оно што се од њих очекује.¹³

У поступку оцењивања менаџери морају прво да одреде шта би требало урадити пре него што почну да оцењују шта је урађено или се ради – да поставе стандарде успешности, то јест одреде ниво успешности који се очекује на радном месту. На пример, који је квалитет и квантитет рада потребан.

Потом се успостављају начини за бележење података о оцењивању. Најчешће се употребљавају формулари у које се обично записују: /1/ карактеристике које се оцењују; затим, /2/ опис тих карактеристика; и /3/ степен успешности. Све то менаџер остварује уз непосредну комуникацију са радником, казујући му какви се резултати очекују и шта се мора урадити да би се задовољили захтеви посла, јер запослени мора знати шта се од њега очекује. Потом се радницима морају саопштити резултати оцењивања и та повратна спрега информација омогућава радницима да поставе нове циљеве или да своје понашање и рад прилагоде тако да задовољавају стандарде успешности.

Ради се о сложенем и захтевном менаџерском послу. Ваља нагласити да он имплицира потребу да менаџери буду способни да истовремено подучавају људе и мотивишу их да боље раде. Јер ако менаџер оцени да успешност није задовољавајућа, то није само на раднику, већ је и дотични менаџер одговоран да се она (поново) подигне на задовољавајући ниво.

Треба уложити додатне напоре за постављање стандарда успешности и циљева које треба остварити, како би се тиме поставиле основе за процењивање успешности припадника приватног сектора

¹³ A. D. Wren, Jr. D. Voich, *op.cit.*, 2001, стр. 298.

безбедности. Конкретно, основе за процену рада треба да резултирају: /1/ оценом тренутне успешности и оценом шта се може урадити да се тренутна успешност побољша; /2/ оценом могућности за будуће напредовање, те идентификовањем способности које је потребно развити ако се жели (и могуће је) да особа у будућности буде унапређена; и /3/ сазнањем запосленог о својој успешности у односу на оно што се од њега очекује.¹⁴

Синтагмом „накнаде запосленима“ означавају се зараде и плате које запослени „донесу кући“, као и разне „посредне погодности“ које обезбеђује послодавац. У развијеним земљама последњих година све се више тежи тим „погодностима“, јер се оне или не опорезују или се на њих дају пореске олакшице. Процењује се да, у успешним организацијама, једну трећину од оног што се исплаћује запосленима чине бенефиције као што су: плаћена летовања и одмори, пензијски фондови, животна осигурање, здравствено осигурање и друго.

Сврха накнаде је вишеструка: /1/ привлачење људи у организацију, оних који поседују различите вештине и способности које су потребне организацији; /2/ задржавање запослених, то јест способних људи на располагању, путем зарада и плате која мора бити довољно висока; /3/ мотивисање људи да раде најбоље што могу, путем новца и других накнада којима могу да задовоље своје основне потребе и да обезбеде испуњавање других личних и друштвених потреба.

Правни аспекти накнаде указују на то да се исплате накнада радницима обављају у оквиру општих законских прописа. Иако закони не одређују висину накнада у пословним системима, осим што одређују минимум, они ипак утичу на развој програма за исплату накнада.

Накнаде запосленима као еквивалент вредности одређеног посла зависе од многобројних фактора: општих економских услова, понуде и потражње за одређеном вештином, вредности коју та вештина има за организацију, од тога колико је радник вешт у преговарању и од извесних законских захтева. Неки од тих фактора се лако одређују, док друге менаџмент не може да контролише.

Наведени фактори помажу да се створи оквир за систем зарада у организацији тако што ће се успоставити минимум и одредити шта се мора платити да би се привукли и задржали радници. Многе организације користе технику *оцењивања посла*, чији је циљ да се одреди

¹⁴ *Ibid.*, стр. 301.

релативна важност сваког посла у односу на друге послове у организацији. Та менаџерска техника оцењивања посла обезбеђује да се запосленима плаћа на основу тога шта се на одређеном радном месту тражи и на основу тога колико они доприносе организацији.

Програм додатне стимулације, за разлику од исплате надница које се заснивају искључиво на броју радних сати, представља систем којим се награде раднику одређују на основу тога *колико* „производи“, а да то буде прихватљивог квалитета.

Два важна концепта за исплаћивање накнада су: /1/ стимулација за ефикасност, која указује на то да су стимулације ефикасне уколико радник који ради релативно боље од својих колега стварно прими релативно већу накнаду; и /2/ учесталост давања стимулације, која казује да су мање, чешће или, боље рећи, правовремене повишице углавном ефикасније него веће а ређе.

„Посебну пажњу у том смислу треба усмерити и на систем награђивања и повластица за талентоване појединце.“¹⁵

Организација и функционисање управљања људским ресурсима

Велики је значај „људског капитала“,¹⁶ који је директно повезан са перформансама организације и њеном способношћу. Успешним управљањем тим „капиталом“ може се допринети побољшању перформанси организације. Међутим, ако се њиме не управља на квалитетан начин, добијају се супротни ефекти, нарочито ако се посматрају на дужи рок. Због тога се менаџери морају посебно залагати за стварање услова и климе у којима ће се људи креативно и предано остваривати, развијати и напредовати током своје професионалне каријере. У томе треба да им помаже стручна служба за људске ресурсе. На челу ове службе по правилу се налази посебан менаџер односно стручњак за људске ресурсе. Прецизно и потпуно разграничење послова између менаџера и стручњака за људске ресурсе готово да није могуће, јер се њихове компетенције делимично допуњују, а у одређеним случајевима

¹⁵ Кекић, Д., *op.cit.*, 2013, стр. 126.

¹⁶ Под људским ресурсима подразумевају се запослени и њихова знања, способности, вештине, особине личности, искуства и други потенцијали, док се под „људским капиталом“ подразумева укупна вредност људских ресурса у организацији.

ма чак и преклапају. Ипак, одређени послови су, по природи ствари, предодређени за менаџере. У њиховој надлежности су активности везане за управљање људским ресурсима. Кључне одлуке у вези са тим доносе управо они, а не стручњаци за људске ресурсе. Стручњаци тестирају, интервјуишу, анализирају, процењују, информишу, сугеришу и предлажу, а менаџери иницирају, прате, усмеравају, координирају, контролишу и одлучују.¹⁷

Тако, на пример, код *проналажења и избора* људских ресурса менаџер утврђује план потреба за особљем; захтева од стручњака за људске ресурсе да пронађе квалификована лица; и доноси одлуку о избору, док менаџер службе за људске ресурсе налази могуће кандидате, снима њихову подобност за дати посао; и најспособније кандидате прослеђује оперативном менаџеру.

У случају *обуке и усавршавања* менаџер одлучује шта треба урадити; даје савете и изводи обуку на самом радном месту; одговара за резултате обуке, а стручно лице за људске ресурсе само анализира потребе и препоручује политику, технике и програме.

Слично је и код *награђивања*. Менаџер одлучује о платама и погодностима; и одговоран је за укупни програм плата и надница, а стручњак за људске ресурсе прави анализу зарада, информише се о најновијим законима о платама и радним сатима, предлаже и помаже у програмима додатних способности; и учествује у програму за оцењивање радника.

Код *оцене рада* менаџер рангира према датој листи, а стручно лице помаже и даје савете у изради ранг-листе и формулисању политике награђивања.

Када је у питању *заштита на раду и здравствена заштита* менаџер има апсолутну одговорност за одржавања безбедности радног места, док стручно лице прати законе и судске одлуке, саветује менаџере о стандардима и сагласностима и надгледа извршење програма.

Код *замене* менаџер је тај који предузима мере за смањење смене особља, за попуну упражњених места и врши коначан избор нових радника, а улога стручњака за људске ресурсе, као и у претходним случајевима, своди се на прикупљање информације о радницима који напуштају организацију, предлаже поступке за минималну смену

¹⁷ Кулић, Ж., Талијан, М. М., *Управљање људским ресурсима*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2010, стр. 332.

особља и учествује у проналажењу и избору нових радника који ће заменити старе.¹⁸

Организацију и функционисање управљања људским ресурсима и у приватном сектору безбедности, у основи треба да карактерише: „/1/ подела улога између менаџера и стручњака за људске ресурсе; /2/ структурирање послова у служби за људске ресурсе и /3/ ослањање на информациони систем људских ресурса.“¹⁹

Остваривање наведених карактеристика подразумева да менаџери у приватном сектору безбедности морају знати суштину и садржај процеса управљања људским ресурсима, а нарочито принципе остваривања „њиховог“ дела незаменљиве улоге.

Јачање компетенција менаџера у приватном сектору безбедности и у оквиру њих посебно важних за схватање значаја, успостављања и остваривања управљања људским ресурсима у приватној безбедности, те адекватна логистичка подршка за остваривање њихових незаменљивих права, дужности и одговорности у вези управљања људским ресурсима, створиће оптималне услове за рад запослених, а и њих саме „оптимизовати“ – учинити их способним и спремним да организују и обезбеде ефикасно, законито и примерено обављање безбедносних послова. Само искрено и предано поступање менаџера безбедности с људима довешће до развијања радних и стручних квалитета и својстава припадника приватне безбедности, осећања припадности и позитивног односа према безбедности као професији.

Закључак

Изложене активности (и организација), које се односе на проналажење, бирање и вођење кадра (људи) у приватном сектору безбедности, имају директан утицај на ефективно и ефикасно обављање безбедносних послова из њиховог домена и омогућавају да се код сваког припадника приватног сектора безбедности препознају и активирају његове најбоље особине, знања, вештине и навике. Сагласно изложеном у овом раду и инстант истраживања указују да се управљању људским ресурсима у приватном сектору безбедности још увек не

18 Шире: Wren, A. D., Voich, Jr. D., *op. cit.*, 2001, стр. 279-280.

19 Шире о организацији функције управљања људским ресурсима: Кулић, Ж., Талијан, М. М., *op. cit.*, 2010, стр. 331-338.

посвећује довољно пажње, нити се схвата његов прави значај. Овакво стање отежава примену недавно донетих законских и подзаконских аката који треба да допринесу да приватни сектор безбедности и код нас изгради адекватан и европским стандардима примерен професионални и морални интегритет.

Зато и у тој функцији, управљање људским ресурсима у приватном сектору безбедности треба обогатити вредним теоријским сазнањима и искуствима добре праксе, што се може постићи разноврсним и сериозним емпиријским истраживањима, као и креативним промишљањем могућности примене научних сазнања о менаџменту, а посебно других врста безбедносног менаџмента. На основу тих сазнања и искустава неопходно је да се успоставе садржаји о управљању људским ресурсима у приватном сектору безбедности, као и да се успостави и позиционира адекватна служба за људске ресурсе.

Добро вођење људских ресурса омогућиће приватном сектору безбедности да се адекватно позиционира у систему националне безбедности и да, коначно, крене правим путевима у изградњи и јачању својих људских, али и свих других институционалних, капацитета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кекић, Д. (2013), Изазови управљања талентима у савременој полицијској организацији, *Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе II*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
2. Кулић, Ж., Милошевић, Г. (2012), *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
3. Кулић, Ж., Талијан, М. М. (2010), *Управљање људским ресурсима*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука.
4. Mathis, R., Jackson, J. (1997), *Human Resource Management*, West Publishing Company, New York.
5. Никач, Ж. (2013), *Приватна безбедност и детективска делатност*, Београд, Пословни биро.
6. Никач, Ж., Павловић, Г. (2012), *Право приватне безбедности*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
7. Ristović, S. (2014), Human resource management in the police – evaluation of the activities and operations managers in the police,

- International scientific conference Archibald Reiss Days, Thematic conference proceedings of international significance*, Volume II, Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studeis, Bonn: German Foundation for International Legal Cooperation.
8. Ristović, S. (2015), Strategic and legal basis for strengthening institutions of private security, *International scientific conference Archibald Reiss Days, Thematic conference proceedings of international significance*, Volume II, Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studeis.
 9. Стајић, Љ., Мандић, Г. (2010) *Систем заштите имовине и пословања*, Бар, Факултет за пословни менаџмент.
 10. Стајић, Љ., Лукић, Т. (2011), *Право приватне безбедности*, Нови Сад, Правни факултет.
 11. Талијан, М., Талијан, М. М., Ристовић, С. (2013), *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања.
 12. Torrington, D., Hall, L., Taylor, S. (2004), *Менаџмент људских ресурса*, Београд, Дата статус.
 13. Wren, A. D., Voich, Jr. D. (2001), *Менаџмент, процес, структура и понашање*, Београд, ПС Грмеч-Привредни преглед.
 14. Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13 и 42/15.
 15. Закон о детективској делатности, *Службени гласник РС*, бр. 104/13.
 16. Правилник о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, бр. 117/14.
 17. Правилник о програму обуке и оспособљавања лица за вршење детективских послова, начину спровођења обуке и оспособљавања и полагања стручног испита за детективе, *Службени гласник РС*, бр. 74/15.

ДОКАЗНЕ РАДЊЕ У ДИГИТАЛНОМ ОКРУЖЕЊУ – КРИМИНАЛИСТИЧКА АНАЛИЗА¹

Проф. др Звонимир Ивановић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Сажетак: У последње време дешава се много промена на глобалном нивоу у погледу приступа дигиталним подацима. То није случај и са нашим законодавством у погледу приступа различитим дигиталним уређајима, прегледом носилаца дигиталних података, чак ни увиђањем на оваквим уређајима и носиоцима података. Рад се бави статусом више различитих доказних радњи и њиховим догађајима у кривично-процесном праву и криминалистици, покушавајући да дâ комплетан пресек стања и статуса привременог одузимања предмета, прегледања, претресања, увиђаја, аутоматског рачунарског претраживања података, тајног надзора комуникација. Притом покушава се указати на нелогичности, реално стање ствари у погледу домаћаја ових радњи, њихових циљева, задатака и сврхе у поступку расветљавања кривичног дела, откривања његовог учиниоца и процеса доказивања. Покушаји су учињени и на указивању на нелогичности у законодавству које директно доприносе умањивању значаја резултата предузимања доказних радњи у расветљавању кривичног дела.

Кључне речи: високотехнолошки криминал, докази, дигитални докази, доказне радње, криминалистички поступање, законодавство.

Увод

Поступање припадника полиције и надлежног јавног тужиоца у погледу расветљавања кривичних дела у савременом српском законодавству има низ нелогичности. Нелогичности о којима је реч везане су за различите проблеме на које се може наићи у транзицији из једног у други систем заступљен у Законнику о кривичном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014) – ЗКП, односно односе са тужилаштвом у погледу одговорности за предузете радње и несналажење појединих припад-

¹ Рад је резултат активности на пројекту КПА, под називом „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“ којим руководи проф. др Драгана Коларић.

ника обе институције². Посебно треба напоменути – постојање нелогичности у погледу примена одређених овлашћења органа поступка у вези са дигиталним траговима и кривичним делима везаним за дигиталне податке, као и делима високотехнолошког криминала³. Приликом поступања у расветљавању кривичних дела орган поступка има на располагању низ различитих овлашћења, првенствено везаних за потражне радње, али и могућност предузимања одређених доказних радњи, и, на послетку, посебних доказних радњи, на основу наредбе судије за претходни поступак. Овлашћења и предузимање одређених радњи зависе од многих околности, што се у раду посебно акцентује у зависности од органа и фазе поступка, односно кривичних дела која су у питању. У погледу предузимања описаних радњи околности, субјекти и само предузимање зависе и од кривичних дела која су у питању, односно, који субјекти су предмет предузимања радње. Разлике у поступању компликују ионако компликоване радње и менаџмент криминалистичких истрага, што, у крајњој консеквенци, има резултат у неадекватности поступка и радњи доказивања, немогућности и недостатака поступања код расветљавања дела и хватања учиниоца.

Уопште о радњама

Криминалистичке радње (како потражне тако и доказне и посебне доказне) у току расветљавања кривичног дела и откривања учиниоца а приликом предузимања, за орган поступка (било да је у питању полиција, јавни тужилац или други орган) изискују правни основ. Карактеристика сваког законитог и са криминалистичким правилима усклађеног поступања овлашћених службених лица полиције, огледа се у неопходности истовременог постојања материјалног предуслова и формалног основа. Материјални предуслов јесте постојање кривичног дела, односно основа сумње да је кривично дело извршено и да је одређено(а) лице(а) извршило кривично дело и то дело за које се гони по службеној дужности (код посебних доказних радњи круг кривичних дела за која је материјални услов везан је мањи – прописан

2 Члан 286 ЗКП и 6 ст. 3 Законика о кривичном поступку. Јавни тужилац и полиција дужни су да непристрасно разјасне сумњу о кривичном делу за које спроводе службене радње, и да са једнаком пажњом испитују чињенице које терете окривљеног и чињенице које му иду у корист.

3 Низ значајних норми Конвенције о високотехнолошком криминалу (ЦЕТС 185) доступне на: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185> имплементирано је у наше законодавство, на мање више коректан начин, али има и проблема.

је чл. 162 Законика о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014 – ЗКП, а тиме се и круг извршилаца који је циљан овим радњама смањује). Формални (кривичнопроцесни) основ предузимања криминалистичких мера и радњи од стране полиције представљају одређене одредбе ЗКП и, евентуално, одређене активности процесних субјеката или њихово присуство (предлог јавног тужиоца за издавање наредбе или присуство браниоца приликом саслушања осумњиченог од стране полиције).

Приликом предузимања радњи орган поступка има обавезу да предузима радње у циљу расветљавања кривичног дела и хватања учиниоца, као и да предузме потребне мере да се пронађе учинилац кривичног дела, да се учинилац или саучесник не сакрије или не побегне, да се открију и обезбеде трагови кривичног дела и предмети који могу послужити као доказ, и да прикупи сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење кривичног поступка. У циљу испуњења ове дужности, полиција према чл. 286 ЗКП може: да тражи потребна обавештења од грађана; да изврши потребан преглед превозних средстава, путника и пртљага; да за неопходно потребно време, а најдуже до осам часова, ограничи кретање на одређеном простору; да предузме потребне мере у вези са утврђивањем истоветности лица и предмета; да распише потрагу за лицем и предметима за којима се трага; да у присуству одговорног лица прегледа одређене објекте и просторије државних органа, предузећа, радњи и других правних лица, оствари увид у њихову документацију и да је по потреби одузме; да предузме друге потребне мере и радње (ове радње спадају у потражне радње). О чињеницама и околностима које су утврђене приликом предузимања појединих радњи, а могу бити од интереса за кривични поступак, као и о предметима који су пронађени или одузети, саставиће се записник или службена белешка. По налогу судије за претходни поступак а на предлог јавног тужиоца, полиција може у циљу испуњења ове дужности прибавити евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација. О предузимању мера и радњи полиција одмах, а најкасније у року од 24 часа након предузимања, обавештава јавног тужиоца. Лице према коме је примењена нека од мера и радњи може поднети притужбу надлежном јавном тужиоцу. Описане радње може предузети и јавни тужилац у сваком тренутку, али по вокацији оне су резервисане за полицију.

Одређене мере и радње су законски одређене у ЗКП, те је и њихово предузимање чвршће или мекше одређено према условима који се морају испунити приликом предузимања; оне, по правилу, имају доказни значај. Према описаном услови за предузимање доказних радњи могу бити императивни или алтернативни. Илустрације ради можемо навести пример саопштавања одређеног корпуса права лицу које је лишено слободе или осумњиченом лицу, које је пристало да буде саслушано у присуству браниоца, пред полицијом, по правилима саслушања окривљеног (чл. 289, ст. 3 и 4, а у вези са чл. 68, ст. 1, тач. 1 и 2 ЗКП). Уколико ти услови не буду испуњени, сама радња која је предузимана неће имати правно перфектно дејство – штавише, неће се моћи користити као доказ у поступку. Доказне радње се имају предузимати од стране органа поступка, најпре руководиоца предистражног поступка и истраге, тј. јавног тужиоца а он може поверити вршење ових радњи полицији, осим обдукције и ексхумације. Пре свега радње доказивања су предвиђене искључиво Закоником о кривичном поступку и, по правилу, само овим прописом су и детаљно регулисане (разраду поступања полиције у предузимању појединих истражних радњи садрже и одредбе Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016) ЗОП – за привремено одузимање предмета у члану 92, 93 и 94). Доказне радње представљају радње којима се орган поступка у законом предвиђеним условима јавља као носилац њиховог спровођења с циљем извођења доказа у поступку. Истражне радње (доказне радње) по правилу врши јавни тужилац, а у законом посебно предвиђеним случајевима, и овлашћена службена лица полиције (привремено одузимање предмета, претресање, увиђај и вештачење, саслушање осумњиченог реконструкцију догађаја, суочење и препознавање). У оквиру II главе ЗКП, као доказне радње изричито су наведене следеће радње: претресање стана и лица, привремено одузимање предмета, поступање са сумњивим стварима, саслушање окривљеног, испитивање сведока, увиђај и вештачење.

Посебне доказне радње могу се одредити према лицу за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело из члана 162 ЗКП ⁴,

⁴ За кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности (чл. 162, чл. 1, ст. 1 ЗКП); као и за дела наведена у чл. 162 ст. 1 тач 2, тј. тешко убиство (чл. 114 КЗ), отмица (чл. 134 КЗ), приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију (чл. 185 ст. 2 и 3 КЗ), изнуда (члан 214, став 4ж КЗ), фалсификовање новца (чл. 223, ст. 1–3 КЗ), прање новца (чл. 231 ст. 1–4 КЗ), неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (чл. 246 ст. 1–3 КЗ), угрожавање независности (чл. 305 КЗ), угрожавање територијалне целине

а на други начин се не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано, под условима из чл. 161 ЗКП. Посебне доказне радње се изузетно могу одредити и према лицу за које постоје основи сумње да припрема неко од кривичних дела из става 1 чл. 162, а околности случаја указују да се на други начин кривично дело не би могло открити, спречити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност. Приликом одлучивања о одређивању и трајању посебних доказних радњи орган поступка ће посебно ценити да ли би се исти резултат могао постићи на начин којим се мање ограничавају права грађана. У оквиру главе VII дела 3 ЗКП, предвиђене су и мере органа гоњења за откривање и доказивање кривичних дела из члана 162 ЗКП, и то одређене као посебне доказне радње: тајни надзор комуникације (чл. 166–170); тајно праћење и снимање (чл. 171–173) симуловани послови (чл. 174–177); контролисана испорука (чл. 181–182) и рачунарско претраживање података (чл. 178–180). Као посебну меру органа гоњења за откривање и доказивање кривичних дела из чл. 162, ст. 1, тач. 1 ЗКП (за које су према посебним законима надлежна тужилаштва посебне надлежности), законодавац је предвидео и ангажовање прикривеног иследника (183–187). Радња прикривеног иследника може се одредити само за кривична дела из надлежности посебних тужилаштва. Овде је значајно подвући да се те радње могу предузимати и да њихови резултати могу имати доказни значај само уколико су предузимане према одређеним лицима (осумњиченима за дела из чл. 162) према кривич-

(чл. 307 КЗ), напад на уставно уређење (чл. 308 КЗ), позивање на насилну промену уставног уређења (чл. 309 КЗ), диверзија (чл. 313 КЗ), саботажа (чл. 314 КЗ), шпијунажа (чл. 315 КЗ), одавање државне тајне (чл. 316 КЗ), изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости (чл. 317 КЗ), повреда територијалног суверенитета (чл. 318 КЗ), удруживање ради противуставне делатности (чл. 319 КЗ), припремање дела против уставног уређења и безбедности Србије (чл. 320 КЗ), тешка дела против уставног уређења и безбедности Србије (чл. 321 КЗ), недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја (чл. 348, ст. 3 КЗ), недозвољени прелаз државне границе и кријумчарење људи (чл. 350, ст. 2 и 3 КЗ), злоупотреба службеног положаја (чл. 359 КЗ), трговина утицајем (чл. 366 КЗ), примане мита (чл. 367 КЗ), давање мита (чл. 368 КЗ), трговина људима (чл. 388 КЗ), узимање талаца (чл. 392 КЗ); за кривично дело из чл. 98 ст. 3–5 Закона о тајности података; спречавање и ометања доказивања (чл. 336 ст. 1 КЗ) ако је учињено у вези са кривичним делом из чл. 162 ст. 1 тач. 1 и 2 ЗКП. Посебна доказна радња из члана 183 ЗКП (ПИ) може се одредити само за кривично дело из чл. 162 ст. 1 тач. 1. Под условима из члана 161 ЗКП посебна доказна радња из члана 166 ЗКП (тајни надзор комуникације) може се одредити и за следећа кривична дела: неовлашћено искоришћавање ауторских дела или предмета сродног права (чл. 199 КЗ), оштећење рачунарских података и програма (чл. 298 ст. 3 КЗ), рачунарска саботажа (чл. 299 КЗ), рачунарска превара (чл. 301, ст. 3 КЗ) и неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (чл. 302 КЗ).

ним делима предвиђеним ЗКП (чланом 162), од стране овлашћених лица за предузимање тих радњи (одређених и предвиђених посебним законима).

Специфичности радњи у области надлежности

У хијерархији описаних радњи по испуњењу услова за њихово предузимање (који су за потражне радње најблаже постављени, а затим за доказне мало строжи и, на крају, за посебне доказне радње најстроже постављени) предузимају њихов носилац радњи – субјекат одређен законом. У сваком случају на овлашћеном субјекту за предузимање ових радњи је одговорност за њихово законито предузимање, што даље значи да је у одређеним случајевима неопходно ангажовање више субјеката закон(ик)ом предвиђених за предузимање тих радњи. Такво формулисање услова поступања усложњава предузимање таквих радњи а, посебно, додаје на временском опсегу предузимања радње, с обзиром да се мора ангажовати више субјеката који, по правилу, нису присутни на месту предузимања радње, а обавезно постоји и хитност њеног предузимања. Разлози усложњавања услова за предузимање своде се на заштиту права и слобода грађана приликом предузимања таквих радњи, које су инвазивне у погледу таквих слобода и права. У сваком случају, веома је значајно схватити да се предузимање тих радњи мора правилно припремити као и да се морају предвидети последице (процесне и фактичке) и пратеће активности уз ове радње.

Добру припрему и планирање треба, нарочито, разумети са аспекта ЗКП који у чл. 2 наводи: „Када се у одредбама ЗКП наводи више органа поступка овлашћених за предузимање исте процесне радње, овлашћење се односи само на онај орган поступка који је у одговарајућем делу поступка надлежан за њено предузимање“. Планирање и предузимање радњи и околности око њих, адекватно законом предвиђеним условима, препуштено је органу поступка, па тако јавни тужилац мора правилно и законски перфектно предузети све активности у циљу прибављања адекватних наредби и налога од судије за претходни поступак, код предузимања појединих радњи, уз потпуну документацију, образложене предлоге и захтеве, и материјал прибављен од полиције, као и информације са места догађаја. Приликом

израде тих аката тужилац мора бити свестан свих аспеката случаја и могућих праваца истраге и, уз све то, сопствених граница надлежности те ангажовати надлежне субјекте за поступање у конкретном случају. Надлежности посебних тужилаштава у погледу поступака за ратне злочине, организовани криминал или високотехнолошки криминал обухватају надлежност над целокупном територијом Републике Србије. У таквим случајевима поступајући тужилац мора обавестити надлежно тужилаштво ради поступања, а он сам може предузети само неодложне радње. Свако предузимање радњи изван сопствених надлежности повлачи могућу неадекватност радње у погледу њеног значаја. Уколико то посматрамо са аспекта поступања полиције, додајемо корак више, у којем полиција опште надлежности обавештава нпр. СБПОК који, након тога, обавештава тужилаштво специјализоване надлежности и, након тога, следи описана активност тужилаштва ка суду. Додатан комплексни елемент представља одредба чл. 11 Закона о организацији и надлежности државних органа у борби против организованог криминала (*Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – др. закон, 101/2011 – др. закон и 32/2013) који гласи: „Сви државни органи и организације дужни су да на захтев службе или тужиоца:

1) без одлагања омогуће употребу сваког техничког средства којим располажу;

2) обезбеде благовремено одазивање сваког свог припадника, односно запосленог, укључујући и старешине органа или организације, ради давања обавештења и саслушања, односно испитивања у својству осумњиченог или сведока;

3) без одлагања предају служби или тужиоцу свако писмено или други доказ који поседују, или на други начин саопште информације које могу да помогну у расветљавању кривичних дела из члана 2 овог закона.“

Ако полиција у преткривичном поступку дође до сазнања да се припрема или да је учињено кривично дело из члана 2 овог закона, или у вези са спречавањем или откривањем тих кривичних дела предузме неку службену радњу, дужна је да о томе одмах обавести службу и тужиоца. Тужилац може захтевати да полиција предузме одређене мере или радње у датом року и да га о томе одмах обавести.

О непоступању или неблаговременом поступању полиције, тужилац ће обавестити министра надлежног за унутрашње послове и Владу.

Описане активности и ангажовање институција апсолутно утичу на брзину спровођења радњи и њихово адекватно и благовремено предузимање, специјално у виду дигиталних података. То је посебно значајно када су у питању радње које не трпе одлагање, на пример прибављање одређених дигиталних података са сервера који се налазе у некој другој држави, кратког су постојања (преко њих се у најкраћем временском року пишу нови подаци), а представљају предмет или средство извршења кривичног дела. У пракси сличне ситуације решавамо преко контакт-тачака за размену обавештајних и оперативних података, где постоји непосредан контакт са припадницима органа гоњења и, тим путем, обезбеђује се предузимање активности на очувању и обезбеђењу трагова, након чега следи званична документација (званичним путем предвиђеним за пружање правне помоћи у кривичним стварима) за прибављање података путем захтева за пружање међународне правне помоћи.

Специфичности свих радњи овде ћемо покушати да посматрамо из угла дигиталних трагова и њиховог прикупљања и обезбеђења, са свим специфичностима које они носе.

Доказне радње

У погледу приказа доказних радњи у раду смо се осврнули на привремено одузимање предмета, претресање, увиђај, а што се тиче посебних доказних радњи: тајни надзор комуникација и рачунарско претраживање података. ЗКП у погледу дигиталних података заузима одређене ставове па тако у чл. 2 дефинише: 26) „исправа“ је сваки предмет или рачунарски податак који је подобан или одређен да служи као доказ чињенице која се утврђује у поступку (члан 83, ст. 1 и 2); тиме је законодавац изједначио исправу са дигиталним – рачунарским податком. Такође у истом чл. 2 тач. 29 дефинише „електронски запис“ као звучни, видео или графички податак добијен у електронском (дигиталном) облику; тиме ЗКП изједначава појам „дигитални“ и „електронски“. Такође дефинише у тач. 30 и појам електронске адресе која представља низ знакова, слова, цифара и сигнала који је намењен за одређивање одредишта везе; као и у тач. 31 „електронски

документ“ је скуп података који је одређен као електронски документ у складу са законом који уређује електронски документ.

Привремено одузимање предмета, претресање УАОП, увиђај

Привремено одузимање предмета се у теорији одређује као доказна радња, али било је аутора који су ову радњу одређивали као помоћну доказну радњу⁵. Код дефинисања предмета који се имају одузимати радњом привременог одузимања предмета у чл. 147 ЗКП дефинише се да се имају одузети предмети који се по Кривичном законiku (*Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014) морају одузети или који могу послужити као доказ у кривичном поступку, а такође и уређаји за аутоматску обраду података и уређаји и опрема на којој се чувају или се могу чувати електронски записи (УАОП). На тај начин законодавац децидно формулише да у предмете који се одузимају спадају и УАОП.

Одредбама кривичног законика предвиђено је да се предмети који су употребљени или су били намењени за извршење кривичног дела, или који су настали извршењем кривичног дела, могу одузети и онда када нису својина учиниоца, ако то захтевају интереси опште безбедности или разлози морала, или када и даље постоји опасност да ће бити употребљени за извршење кривичног дела (чл. 87, ст. 2 КЗ). У КЗ је предвиђена и могућност да се законом одреде услови за одузимање одређених предмета у појединим случајевима, односно обавезно одузимање предмета, као и њихово обавезно уништавање (чл. 87, ст. 3

5 Уз наведено, привремено одузимање предмета предвиђено је и као једно од полицијских овлашћења (чл. 64, ст. 7 ЗОП), при чему овлашћена службена лица полиције могу привремено одузети предмете кад поступају по чл. 147 и 286 Законика о кривичном поступку, или кад извршавају налог суда. Привремено одузимање предмета по ЗОП дефинише се уз поднаслов: Услови за привремено одузимање предмета, потврда и вођење података у члану 92. Полицијски службеник привремено ће одузети предмет: 1) ако околности случаја указују да је одређени предмет намењен за извршење кривичног дела или прекршаја, потиче или је настао као последица извршења кривичног дела или прекршаја; 2) ако је одузимање предмета неопходно за заштиту опште безбедности; 3) који лице коме је одузета или ограничена слобода има код себе и може да га употреби за самоповређивање, напад или бекство; 4) ако је то одређено другим законом. О привременом одузимању предмета полицијски службеник дужан је да изда потврду. Потврда из става 2 овог члана мора да садржи податке о привремено одузетом предмету, податке на основу којих је привремено одузети предмет могуће разликовати од других предмета, податке о лицу од кога је предмет одузет, као и податке о полицијском службенику (име и презиме, број службене значке) који је предмет привремено одузео. Подаци о привремено одузетим предметима воде се у посебној евиденцији.

КЗ), а кривичноправним одредбама, којима је предвиђено постојање појединих кривичних дела, оживотворена је одредба да се законом може одредити обавезно одузимање предмета. Питања у погледу овог овлашћења (доказне радње) бројна су у погледу дигиталних трагова. Прво питање везује се за начин или радњу којом се привремено одузимају предмети у оваквим случајевима. Када је у питању носилац дигиталних података (у оквиру УАОП), то подразумева физичко одузимање носиоца⁶.

Међутим, проблеми се јављају у случајевима који су многобројни када су у питању дигитални подаци који се налазе у рачунару, паметном телефону, мрежној опреми корисника, серверима који нису у фактичком поседу – државини лица од којег се одузимају. Начин прибављања дигиталних података, који се привремено одузимају у таквим случајевима, најчешће се остварује кроз другу доказну радњу претресања УАОП (односно рачунара). У обзир долази и могућност примене радње вршења увиђаја на стварима, али до оне границе у којој би се разликовали затечен рачунар (телефон, мрежна опрема) – када би се такав рачунар (телефон, мрежна опрема) одузео и накнадно прибавила наредба за претресање УАОП. Описано је зато што је само радња претресања УАОП предвиђена ЗКП а не и увиђај, и

6 Могуће је спекулисати о праву на одбијање предаје ових предмета односно пружању приступа оваквим предметима које представља део склопа права или привилегије на несамоинкриминацију – да у контакту са државним органима лице које је осумњичено није дужно да пружа доказе у корист његове кривице, те да се никако не може процесно принудити на то ни казнама ни затварањем. То се односи и на пружање лозинки и корисничких имена у приступу рачунару или другом УАОП. Међутим у праву појединих држава, које представљају узор за правне институте, ипак долази и до примене принудних мера у циљу отварања криптованих и заштићених уређаја. Последњи случајеви у САД су веома индикативни у том правцу – Наредба Врховног суда САД за Apple да откључа ајфон 5ц на основу *All Writs Act* (из 1789. год.) или у Лос Анђелесу где је суд донео наредбу да се одређена женска особа примора да откључа ајфон путем отиска папиларних линија прста. У САД ово спада у домен заштите Петог амандмана на Устав којим се прописује привилегија неинкриминације и анализом праксе види се да се шифрама у том смислу признаје овакав статус, али не и идентификационим траговима као што је отисак прста. Упоредити са <https://nakedsecurity.sophos.com/2016/05/02/la-judge-forces-woman-to-unlock-iphone-with-fingerprint/> и <https://nakedsecurity.sophos.com/2014/11/03/police-can-demand-fingerprints-but-not-passcodes-to-unlock-phones-rules-judge/> оба последњи пут приступљена 2. 5. 2016. У смислу решавања овог проблема они користе аналогију са увиђајем и претресањем у погледу закључаних простора. Што се тиче праксе Европског суда за људска права у том погледу треба консултовати Предмет Саном Ујтгеверс Б. В. против Холандије (Представка бр. 38224/03) Пресуда од 14. септембра 2010. У овом случају је у питању предаја носилаца дигиталних података везаних за личност одређених лица. Могуће је упоредити ову са пресудом из предмета Смирнов против Русије (Апликација бр. 71362/01) од 7 Јуна 2007. 12/11/2007 где је претресање рачунара било проблематично.

само на основу наредбе суда⁷. Прегледање уређаја (ствари) би представљало потражну активност која мора претходити сваком одузимању предмета. Међутим, предвиђена је радња привременог одузимања УАОП, те је тако дат простор за привремено одузимање којим се онемогућава мењање и утицај на податке у уређају, а потом може уследити претресање у просторијама органа поступка, на основу наредбе. У описаном случају није изричито предвиђено присуство два пунолетна сведока, мада је то општим правилима претресања прописано. Проблеми из такве ситуације могу бити решени применом адекватних и унапред дефинисаних софтверских и хардверских решења, која фактички представљају записнике и облик надзора над вршењем радње претресања јер верно евидентирају све активности стручних лица. Пратећи софтверски излази (у облику обавезног евидентирања активности стручних лица и интеракција софтвера) постоје и предвиђени су код свих стандардних софтвера за претресање. Преглед тих уређаја, претресање обухвата физичко прегледање спољашности уређаја УАОП (и носилаца дигиталних података) у циљу прибављања њихових карактеристика и вршења увида, од стране стручних лица, у облике веза које ти УАОП имају са другим уређајима, и тада је, такође, могуће вршити привремено одузимање УАОП. У свим описаним случајевима привремено одузимање УАОП се јавља као радња физичког одузимања оваквог уређаја (укључујући и носиоце дигиталних података). У рачунарском свету и западним демократијама уређаји се из различитих разлога не морају увек одузимати, већ се применом форензичких мера могу направити њихове верне копије. Разлози за одузимање наведени раније у тексту нису у сваком од ових случајева испуњени, а нарочито ако посматрамо са аспекта људских потреба у савременом свету. Одузети неке рачунар лишава га могућности да исти користи и приступа интернету, такође и у случају одузимања мобилног телефона, (или других уређаја путем којих се обавља комуникација), онемогућава се комуникација са блиским лицима. Сврха прибављања дигиталних трагова везаних за извршење кривичног дела испуњава се и прављењем верне копије оваквог уређаја у датом тренутку у времену⁸. С друге стране, овакво копирање стања уређаја

7 Упоредити са Писарић, М. Претресање рачунара ради проналаaska дигиталних доказа (стр. 215–238), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2015.

8 Оваква активност може се подвести под појам увиђања, с обзиром да представља по својој природи и представља констатовање тренутног стања затеченог на месту догађаја. Штавише, уређаји и софтверски пакети у савременој форензици омогућавају да се приликом прављења овакве копије не утиче уређајем и средствима којима се уређај копира на стање и процесе

са собом носи и конотацију претресања рачунара – УАОП, с обзиром да се тиме целокупан садржај уређаја клонира, те је након тога могуће претраживање уређаја различитим софтверским алаткама, а за шта је потребна наредба суда.

У сваком случају претресање УАОП се може спровести само на основу наредбе суда која се издаје на образложен предлог јавног тужиоца. Садржај таквог предлога или захтева за издавање наредбе мора одражавати смисао и потребе издавања исте, те је у њему значајно одредити уређаје који се имају претресати са свим индивидуалним и групним карактеристикама, из којих разлога се очекује да се оваквом радњом могу прибавити докази и чињенице везане за извршење кривичног дела (основни услов за претресање у чл. 152 ЗКП јесте вероватноћа да се претресањем могу пронаћи предмети и трагови односно одређена лица), органе који ће у претресању учествовати и у ком својству.

Прецизно дефинисање предмета у трагова који се могу пронаћи приликом оваквог претресања није могуће у сваком случају (на пример уколико се траже подаци у облику датотека у формату документа *MS Word*-а или неког другог текстуалног процесора, а осумњичени је променио тип датотеке може настати проблем приликом претраживања). Ипак, овакво прецизно дефинисање могуће је оквирно одредити на такав начин, тако да претресањем не би дошло превеликог задирања у приватност лица применом ове радње. Недостатак који се у теорији наводи у погледу недефинисања закономом услова и околности у погледу предузимања радње претресања УАОП и без наредбе⁹ веома је тешко надокнадити, а околности које се у животним ситуацијама могу створити апсолутно указују на могуће значајне случајеве у којима би тако нешто и више него добро дошло. Нарочито забрињава ситуација у којој Уставом загарантована неповредивост стана у чл. 40 има своје изузетке у случајевима претресања без наредбе (чл. 158 ЗКП) а да то претресање рачунара (УАОП) нема, што, само за себе, представља парадокс. Значајно је напоменути да би у погледу оперативнијег поступања овако нешто требало предвидети у ЗКП, чак и без присуства сведока уз обавезно евидентирање свих активности и њихово фиксирање кроз неки облик записника, аудио визуелног сним-

у том уређају. Оваквим активностима се омогућава и касније упоређивање стања и статуса процеса у уређају који је копиран (клониран) и констатовање промена протеком времена.

9 М. Писарић, Претресање рачунара ради проналаска дигиталних доказа (стр. 215–238), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2015.

мања и сл. Дакле, могуће је предвидети да у склопу увиђаја на УАОП (рачунару, телефону или др.) обавезно мора бити направљена верна копија свих расположивих меморија, а да касније исти може бити анализиран различитим радњама, уз додатне облике сигурносног приступа таквој копији. Наредбом за претресање УАОП дефинишу се задаци и субјекти који у истом учествују уз предмете ка којима је радња претресања усмерена.

Присуство браниоца у аналогiji са претресањем лица и ствари требало би да буде обезбеђено, али треба напоменути да је управо ово случај када ће одбрана ангажовати стручног саветника ради контроле законитости и поштовања правила поступања *lege artis* органа гоњења у случајевима оваквог претресања. Ово се може омогућити и у приказаном случају прављења верне копије или клона уређаја уз помоћ софтверских и хардверских решења која онемогућавају поступање изван форензичких стандарда предвиђених у смислу обавезног евидентирања активности приликом предузимања овакве радње (аудио-визуелног снимања, израда извештаја и службених белешки од стране органа руководиоца претресања и израда извештаја од стране самог програма за претресање). Штавише, управо у оваквим случајевима се може предвидети уз разлоге хитности могућност спровођења претресања, без наредбе у будућим решењима ЗКП. Рок за започињање спровођења ове наредбе је исти као и у случају сваког претресања осам дана од издавања (чл. 155 ЗКП), уколико се не почне спроводити орган поступка је дужан да је врати суду и претресање се не може предузети. Та активност подразумева претраживање рачунара уз помоћ различитих софтверских (програмских) пакета, који користе претраге датотека у виртуелном окружењу оперативног система рачунара (УАОП), као и другим расположивим меморијама уређаја. Дакле, за разлику од претресања којим се констатују и проналазе одређене датотеке сви дигитални елементи виртуелног окружења као и приступи уређају, конекције, облици шифрованих делова рачунара и њихова величина и сл. преглед рачунара би представљао спољашње прегледање уређаја и фиксирање стања на радној површини уређаја, констатовање постојећих веза на уређају и активних бежичних веза у окружењу и самог уређаја као и окружење радног простора око уређаја. Оно што представља разлику јесте улазак у радно окружење рачунара, оперативни систем и претраживање садржаја, примену метода декрипције садржаја и анализе комуникационих активности на

уређају, без остављања трагова на рачунару (УАОП) и уношења нових података у рачунар.

Описане активности врше се путем хардверски подешених уређаја и софтверски прилагођених програмских пакета у виду *live forensics* алата. Што се увиђаја тиче, он би обухватио преглед рачунара, али уколико се нека врста комуникације на рачунару одвија, неки подзаконски акти (обавезна инструкција МУП-а о поступању и обезбеђењу дигиталних доказа) указују на могућност одржавања такве комуникације и упуштање у одвијање комуникације са потенцијалним извршиоцима, нпр. у случајевима отмице, чиме би се интервенција органа гоњења могла спровести у циљу спасавања живота и спречавања вршења кривичних дела, а с друге стране, документовања кривичног дела и активности извршилаца. Према мишљењу дела теорије оваква активност је изводљива по нашем законодавству, а према одређеном делу теорије није. Аргументи који иду у прилог изводљивости јесте да се приликом вршења увиђаја могу примењивати одредбе ЗКП о увиђају над стварима из чл. 135. Свако је дужан да органу поступка омогући приступ стварима и пружи потребна обавештења. Под условима из члана 147 ЗКП, покретне ствари се могу привремено одузети¹⁰. У том смислу, могуће је замислити и физичко одузимање и виртуелно копирање стања и статуса уређаја. Ако је ради предузимања увиђаја потребно ући у зграде, станове и друге просторије, примењују се одредбе члана 155 (претресање стана и осталих просторија са наредбом) и члана 158, став 1, тачка 1 (без наредбе) ЗКП. На основу тумачења ове последње одредбе могуће би било улажење у стан ради вршења увиђаја на покретним стварима осумњиченог али наравно не и претресање без наредбе суда уколико су испуњени услови из чл. 158 ЗКП, након овога ради претресања рачунара или других УАОП морали би прибавити наредбу. Поставља се питање да ли је за претходно описано копирање стања и статуса уређаја неопходна наредба, наше је становиште да она у том случају није неопходна, а као аргументе

10 Привремено одузимање УАОП и дигиталних података, као и код претресања са собом носи обавезу предаје таквих предмета од стране лица која их имају у државини, одређена лица су изузета од ове обавезе: осумњичени и лица одређена чл. 93 и 94 ЗКП као манифестација привилегије не само инкриминисања. То представља посебан проблем, сам за себе с обзиром да се у последње време у пракси појединих земаља налазе тумачења која иду у прилог приморавању у одређеном смислу и ових лица на предају или чињење доступним дигиталних података, на пример последња одлука суда у САД да примора осумњиченог да путем свог отисака папиларних линија прста откључа ајфон или наредбе Врховног суда САД да примора Apple да откључа ајфон 5ц.

за то можемо навести строга правила поступања и обезбеђења дигиталних трагова у обавезној инструкцији МУПРС и обезбеђење ланца доказивања.

Аутоматско рачунарско претраживање података

Када су испуњени услови из члана 161 ст. 1 и 2 ЗКП, на образложени предлог јавног тужиоца суд може одредити посебну доказну радњу (ПДР) аутоматско рачунарско претраживање података. Наредба садржи податке о осумњиченом, законски назив кривичног дела, разлоге на којима се заснива сумња, начин спровођења, снимање, документовање, обим и трајање посебне доказне радње. Радњом се спроводи рачунарско претраживање већ обрађених личних и других података и њихово поређење са подацима који се односе на осумњиченог и кривично дело. Наредба садржи податке о осумњиченом, законски назив кривичног дела, опис података које је потребно рачунарски претражити и обрадити, означавање државног органа који је дужан да спроведе претрагу тражених података, обим и време трајања посебне доказне радње. Рачунарско претраживање података може трајати највише три месеца, а због неопходности даљег прикупљања доказа може се изузетно продужити још највише два пута у трајању од по три месеца. Спровођење рачунарског претраживања података се прекида чим престану разлози за његову примену. Наредбу извршава, по правилу, овлашћено лице полиције, Безбедносно информативна агенција, Војнобезбедносна агенција, царинске, пореске или друге службе или други државни орган, односно правно лице које на основу закона врши јавна овлашћења. Ова ПДР је специфична и по ширем кругу органа који је могу спроводити. О спровођењу радње државни орган, односно правно лице доставља судији за претходни поступак извештај који садржи: податке о времену почетка и завршетка рачунарског претраживања података, податке који су претражени и обрађени, податке о службеном лицу које је спровело посебну доказну радњу, опис примењених техничких средстава, податке о обухваћеним лицима и резултатима примењеног рачунарског претраживања података. Судија за претходни поступак ће извештај доставити јавном тужиоцу (чл. 180).

И наредба за аутоматско рачунарско претраживање података се, такође, издаје на образложени предлог јавног тужиоца. Предлог садржи образложење и основе за постојање сумње (основи сумње) да је овом радњом могуће прибавити доказе за кривично дело из чл. 162, ст. 1, тач. 1 и 2 те да је оваква посебна доказна радња једино расположиво средство за прибављање оваквих доказа и за стварање услова за даље успешно вођење поступка. Наредба се издаје у погледу података који се односе на одређено лице са потпуним генералијама и на:

- непокретну имовину осумњиченог која се наводи у наредби а регистрована је у базама података катастарских општина и геодетских завода на територији Републике Србије;

- његову покретну имовину за коју се воде регистри на територији Републике Србије (путничка и теретна моторна возила, пловна возила и др.);

- текуће динарске и девизне рачуне које осумњичени има отворене у одређеним банкама на територији Републике Србије;

- податке о врсти и висини пореза чији је осумњичени обвезник на територији Републике Србије по евиденцији РУЈП;

- податке о врсти прихода на које осумњичени плаћа порез по евиденцији РФ ПИО;

- податке преузете из евиденција Централног регистра хартија од вредности о врсти и вредности хартија од вредности које поседује осумњичени.

Ова ПДР такође представља радњу органа поступка која се бави дигиталним подацима, али за разлику од претходних, овде се говори о личним подацима који се воде у евиденцијама државних органа и правних лица. Подацима о којима је реч се креира додатна слика о личности осумњиченог лица и до тренутка примене ПДР гарантована приватност – спречавала је могућност њиховог сазнавања, односно података о имовини особе, која је осумњичени или са њим повезана лица. У овом смислу може се говорити и о примени одредаба Закона о електронским комуникацијама конкретно чл. 128, о којем ће касније бити речи. Ово због тога што је у пракси ова наредба за ПДР коришћена ради прибављања описаних података, а у овом случају испуњени су формални и материјални услови ЗКП за надзор комуникација, па се неколико елемената могу сублимирати у оквиру ове мере. Наиме, у питању су подаци који су рачунарски обрађени и налазе се код прав-

них лица која их обрађују према ЗЕК, односно који су одређени чл. 129 ЗЕК. Ова се мера може одредити само одлуком суда – наредбом; мера обухвата примену рачунара приликом претраживања и подаци се односе на личност.

Тајни надзор комуникација

Када су испуњени услови из члана 161 ст. 1 и 2 ЗКП, на образложени предлог јавног тужиоца суд може одредити посебну доказну радњу (ПДР) тајног надзора комуникација (чл. 166). Она се састоји у случају надзора и снимања комуникације која се одвија путем телефоном или другим техничким средствима или надзора електронске или друге адресе осумњиченог.¹¹ Под условима из члана 161 ЗКП посебна доказна радња из члана 166 ЗКП може се одредити и за следећа кривична дела: неовлашћено искоришћавање ауторског дела или предмета сродног права (члан 199 Кривичног законика), оштећење рачунарских података и програма (члан 298, став 3 Кривичног законика), рачунарска саботажа (члан 299 Кривичног законика), рачунарска превара (члан 301, став 3 Кривичног законика) и неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (члан 302 Кривичног законика). Надзор може трајати три месеца према чл. 167, а због важних разлога може бити продужен на још три месеца. Ако су питању кривична дела из надлежности посебних тужилаштава, онда се ова ПДР може продужити највише за још два пута у трајању од по три месеца. Активности у склопу мере тајног надзора комуникација надлежних органа за поступање се свode на следеће: у наредби судије за претходни поступак се наводе расположиви подаци о лицу према којем се тајни надзор комуникације одређује, законски назив кривичног дела, означање познатог телефонског броја или адресе осумњиченог, односно телефонског броја или адресе за коју постоје основи сумње да је осумњичени користи, разлоге на којима се заснива сумња, начин спровођења, обим и трајање посебне доказне

¹¹ Одређени аутори указују да се оваква снимања комуникација врше без снимања „других разговора“ који би били физички разговори, те да ова ПДР не подразумева озвучавање лица и простора већ само уређаја. Упоредити са: Ж. Синђелић, Тајни надзор комуникација и тајно праћење и снимање – анализа стања, међународни стандарди и мере за унапређење, стр. 271–281. Савремени облици супротстављања криминалитету, анализа стања, међународни стандарди и мере за унапређење, Зборник радова Научно-стручног скупа са међународним учешћем, Тара, 26–29. мај 2015, КПА, Фондација Ханс Зајдел.

радње (чл. 167 ЗКП). Формулација чл. 166 и 161 ЗКП даје нам простор за тумачења на које се комуникације односе оваква тајна снимања. Када се Законик одређује у погледу комуникација дефинише их формулацијом из чл. 166, а накнадно можемо анализирати одредбе из чл. 162 ст. 3 према којима се комуникација која се овде разматра може само широко тумачити, с обзиром да су у питању рачунарске електронске комуникације. Савремена средства комуникације дају најразличитије облике комуникација и тиме пружају најразличитије садржаје за снимање овој ПДР – социјалне мреже и комуникације у њима, криптоване мрежне и бежичне облике веза и комуникације у њима и сл. Ове комуникације обухватају и мере у примени предвиђене следећим прописима.

Одређена овлашћења предвиђена Конвенцијом Савета Европе о високотехнолошком криминалу ЕЦТС 185¹² можемо повезати са овом ПДР укрштајући их у односу на одредбе Закона о електронским комуникацијама (*Службени гласник РС*, бр. 44/2010, 60/2013 – одлука УС и 62/2014 – ЗЕК) с обзиром да оне представљају имплементирање одредаба ЦЕТС 185. У том смислу разматрамо ову ПДР предвиђену у ЗКП, а у погледу овлашћења из чл. 16 ЦЕТС 185 пројектовану у виду мере из чл. 128, ст. 5¹³ ЗЕК која се односи на облике надзора комуникације (задржавања података односно пресретања садржаја комуникација). Ипак морамо разумети смисао ове мере и мера предвиђених чл. 16 Конвенције ЦЕТС 185 (у виду хитног – или експедитивног, како га неки у теорији одређују – обезбеђења одређених рачунарских података). Према Конвенцији, надлежни органи гоњења имају овлашћења: да нареде или, на сличан начин, прибаве или остваре хитну заштиту одређених рачунарских података, укључујући и податке о саобраћају који су били похрањени посредством рачунарског система у оним случајевима када постоји основана сумња да су ти подаци подложни изменама или губитку (за овакво овлашћење неопходна је одлука суда у случају Републике Србије); да нареде предају одређених рачунарских података одређеним лицима, у чијем поседу (државини – имају фактичку власт над истим) се исти налазе у одређеном рачунарском

12 <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>, доступно 1.5.2016.

13 Одлуком Уставног суда ИУз број 1245/2010 од 13. јуна 2013. год. Објављена у *Сл. гласнику РС*, бр. 60/2013 од 10. јула 2013. године ова одредба је оглашена неуставном када је омогућавано да се на захтев надлежног државног органа документација о комуникацији достави од стране пружаоца услуга. Смисао проглашења неуставним везивао се за чињеницу да је у таквом случају неопходна наредба суда а не одлука надлежног органа, чиме је измењен садржај овог члана са овом изменом.

систему или одређеном медију за похрањивање података (у нашем случају ово овлашћење дато је у оквирима привременог одузимања предмета); као и интернет провајдерима предају података о корисницима услуга везаним за овакве услуге, које су у поседу интернет провајдера или у његовој фактичкој власти¹⁴; да захтевају парцијално или делимично откривање података о саобраћају¹⁵; да прегледају (претресу) и заплене сваки рачунар или део као и рачунарске податке похрањене на њима, као и медиј за смештање (архивирање) рачунарских података уколико постоји основана сумња да се налазе инкриминишући материјали¹⁶; као и да од провајдера електронских комуникација прикупљају податке који се односе, пре свега, на употребу интернета и кредитних картица, а на основу којих се може доћи до имена или ИП адресе потенцијалног учиниоца кривичног дела¹⁷.

14 Чл. 18 Конвенције. Подаци о којима је реч су сви они подаци у облику рачунарских података али и подаци у другој форми у државини провајдера а односе се на корисника услуга, и коришћење услуга осим података о садржини комуникације. То су подаци на основу којих се може установити: тип комуникационе услуге који је коришћен, техничке мере предузете у том циљу, као и период коришћења услуге; идентитет претплатника, његова поштанска или географска адреса, телефонски или други приступни број, информације о рачуну и плаћањима услуга, који су доступни у зависности од уговора о пружању услуга; свака друга информација присутна на месту инсталације комуникационе опреме доступна на основу уговора о пружању услуга. У ЗЕК ови подаци су дефинисани чл. 129 он гласи: „Обавеза оператора из члана 128 став 1 овог закона односи се на податке потребне за: 1) праћење и утврђивање извора комуникације; 2) утврђивање одредишта комуникације; 3) утврђивање почетка, трајања и завршетка комуникације; 4) утврђивање врсте комуникације; 5) идентификацију терминалне опреме корисника; 6) утврђивање локације мобилне терминалне опреме корисника. Обавеза задржавања података из става 1. овог члана обухвата и податке о успостављеним позивима који нису одговорени, али не обухвата податке о позивима чије успостављање није успело. Забрањено је задржавање података који откривају садржај комуникације.“

15 Чл. 17 Конвенције. Ово овлашћење везује се за случај када су упитању више различитих провајдера. Такође се односи и на пружање више различитих услуга које би се могле при комуникацији искористити – приступни провајдери, такозване бесплатне бежичне локалне мреже или бежичне бесплатне тачке за интернет, али и информације о рутерима.

16 Чл. 19. А значајно је поменути и ст. 2 овог члана који указује на могућност претраге у виртуелном окружењу података који се физички не налазе на територији државе под чијом јурисдикцијом се врши претресање. Наравно, овде се указује и на поштовање националног суверенитета. Ст. 3 наводи да ова овлашћења морају да омогуће: а. привремено одузимање или сличан облик обезбеђења рачунарског система, његовог дела или медијума за архивирање релевантних рачунарских података; б. начине и задрже копије оваких рачунарских података; в. очувају интегритет (целовитост) релевантних похрањених података; г. да изазову читљивост недоступних података или изузму такве податке са рачунарског система којем је приступљено.

17 Члан 20 Конвенције. У тачки б. Провајдер услуга дужан је да у оквирима својих техничких могућности: 1. прикупи или похрани податке путем техничких средстава на територији државе; 2. да сарађује и пружи асистенцију релевантним органима у прикупљању или похрањивању података о саобраћају у реалном времену везаних за одређену комуникацију на сопственој територији пренету путем рачунарског система; неопходно је и да одржи интегритет тих података, а препоручује се да у ту сврху користи и средства математичких алгори-

Хитна заштита сачуваних рачунарских података¹⁸ предвиђа могућност надлежних државних органа да нареде или сличан начин остваре заштиту одређених рачунарских података (укључујући ту податке о саобраћају сачуване преко рачунарског система), посебно у случајевима када се верује да су такви подаци подложни губитку или измени, као и да се лице или установа на које се таква наредба односи обавезе да штити и сачува целовитост тих рачунарских података за неопходан временски период а највише до 90 дана као и да се обавезе да штити тајност таквих поступака (члан 16 Конвенције). Практично су у питању случајеви када постоји оперативна, форензичка или практична потреба за очувањем истих како би се они могли адекватно даље користити. Лица задужена за задржавање оваквих података и уређаја морају чувати податке о њима као поверљиве¹⁹. Код нас је тај рок продужен на 12 месеци ЗЕК-ом (чл. 128), уз обавезу да се ови подаци могу издати само на основу одлуке суда. Та одлука суда не може бити наредба за претресање УАОП, већ је могуће (с обзиром да испуњава услове по Уставу и ЗЕК) да се иста изда на основу налога судије за претходни поступак (на основу предлога јавног тужиоца) предвиђеним чл. 286 ст. 3 ЗКП, али само у односу на евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или утврђивање или лоцирање места са којег се обавља комуникација²⁰. За пресретање

тама. У поређењу са садржинским пресретањем података овај облик прикупљања рачунарских података је мање интрузиван, не омогућава директан приступ садржинским оквирима комуникације већ само информацијама које су неопходне за спровођење криминалистичких мера и радњи. Управо наш предлог иде у правцу рачунарског претраживања података. Проблем је што је ова мера мањег домаћаја, обухвата мањи број кривичних дела и извршилаца и услови за њену примену су строжи од радњи доказивања с обзиром да је у питању ПДР.

18 Видећемо да се у Србији ова мера прописује чл. 128 ЗЕК (а подаци о којима је реч чл. 129. ЗЕК) и да не одговара духу и смислу одредбе Конвенције- посебно након интервенције Уставног суда, али одговара смислу одредаба српског Устава.

19 ИТУ у свом приручнику за ВТК легислативу, стр. 27 иде и даље предлажући да се у вези са међународном сарадњом у погледу ове радње не сме постављати услов двоструке инкриминације. У истом приручнику наводи се да је одбијање пружања међународне правне помоћи у овој области могуће само уколико се захтев односи на политичко кривично дело или је везан за такво дело или уколико замољена држава сматра да се тиме задира у суверенитет, безбедност, јавну безбедност или друге државне интересе. Такође, неће се обезбедити доступност података уколико се таквима угрожава поверљивост спровођење неке истраге државе, на чијој територији су такви подаци, осим, уколико та држава, након обавештења државе молиће, не одлучи супротно.

20 У теорији постоји и других мишљења па у том циљу треба упоредити са: М. Писарић, Претресање рачунара ради проналаaska дигиталних доказа (стр. 215–238), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2015, и М. Писарић, Мера хитног чувања ускладиштених рачунарских података, стр. 229–250, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2014

садржине дигиталних (али и других) података о комуникацији код нас је предвиђена мера тајног надзора комуникације из чл. 166 ЗКП.

Хитна заштита и делимично откривање података о саобраћају у реалном времену предвиђају могућност хитне заштите података о саобраћају у односу на податке из претходне мере, без обзира да ли је у преносу поруке учествовао један или више давалаца услуга, као и могућност откривања количине података о саобраћају довољне за идентификацију давалаца услуга и путање којом је саобраћај извршен (члан 17, ЦЕТС 185).

Следеће мере су обухваћене наредбом за претресање УАОП и привременим одузимањем предмета, делимично. Издавање наредбе предвиђа могућност надлежних државних органа да нареду лицу на својој територији да преда одређене рачунарске податке које поседује или контролише, а сачувани су у рачунарском систему или на медијуму за чување рачунарских података, као и даваоцу услуга који пружа услуге на територији стране уговорнице да преда податке о претплатнику који се односе на услуге које тај давалац услуга поседује или контролише (члан 18, ЦЕТС 185).

Претраживање и заплена (привремено одузимање) сачуваних рачунарских података предвиђају могућност надлежних органа да на својој територији претраже одређени рачунар²¹, рачунарски систем, рачунарски програм²² или његов део и у њему сачуване рачунарске податке, медије за чување рачунарских података или да, уколико су тражени подаци сачувани на неком другом рачунарском систему, при чему тим подацима може да се приступи са почетног рачунарског система, прошире претрагу или на други сличан начин приступе том рачунарском систему (члан 19 ЦЕТС 185). Предвиђена је могућност да надлежни органи заплене или на сличан начин обезбеде рачунарски систем или његов део као и медије за чување података, направе и задрже копије тих рачунарских података, одрже целовитост битних рачунарских података и учине рачунарске податке недоступним или их уклоне из рачунарског система, ком је приступљено. Постоји могућност да се сваком лицу које познаје начин рада рачунарског система или мере примењене за заштиту података, на том систему, нареди да, у разумној мери, пружи неопходне податке, како би се омогућило

21 <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-toolkit-cybercrime-legislation.pdf>, стр.

23, доступно 8. 8. 2013.

22 *Ibid.*

предузимање описаних мера. Према приручнику ИТУ за израду ВТК легислативе неопходно је размотрити и претраге у повезаним системима²³. Наиме, уколико разматрамо претраге које се у виртуелном свету простиру и на територије других држава, неопходно је предвидети и могућности спровођења оваквих претрага од стране других држава и њихових полиција (органа гоњења). Услови за ово су да се предмет претраге јавља доступним са: рачунара, система, програма или његовог дела, чији власник има приступ или могућност контроле а за којег постоји наредба за претресање (или сличан акт којим се омогућава претрага), па је зато неопходно дати легислативну могућност проширења претрага и кроз овакве могућности. У овом смислу посебно треба водити рачуна о: тзв. отвореним (*open source*) изворима, који су свима доступни, без обзира где се налазе (па би било парадоксално постављати питање њиховог приступа од стране власти једне државе), али и јавно доступним похрањеним подацима, програмима, подацима о саобраћају комуникација и садржају истих, без обзира на чијој територији се налазе. Што се тиче привременог одузимања предмета, оно се односи на претходно помињане дигиталне податке и подразумева следеће:²⁴ заплону или слична средства за обезбеђење рачунара, рачунарског система или његовог дела, или медијума за похрањивање података; прављење и задржавање „имица“ (врсте идеалне електронске копије) помињаних података; очување интегритета ових података и обезбеђење документовања оваквог очувања интегритета путем примене средстава математичких алгоритама; изазивања прикривених или неприступачних података и њихово изузимање са рачунара (система).

Прикупљање података о саобраћају у реалном времену²⁵ предвиђа овлашћења надлежних органа да прикупљају или снимају у реалном времену податке о саобраћају одређених комуникација пренетих преко рачунарског система или да прикупљају или снимају податке о саобраћају повезане са одређеним комуникацијама које се преносе на

²³ *Ibid.*, стр. 21.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Видећемо да је у оквиру ЕУ то веома елегантно решено. Директива о приватности и електронским комуникацијама (Directive 2002-22-EC on Universal Service and Users' Rights Relating to Electronic Communications Networks and Services, *Official Journal of the European Communities*, L108/51-77) од 24. 4. 2002. дефинише да се подаци о телекомуникационом саобраћају корисника, који се обрађују и похрањују од стране пружалаца јавних мрежа или услуга, морају обрисати или учинити анонимним након што више нису неопходни за сврхе преноса комуникација, ово се односи и на податке о локацији корисника. Наравно, једини случај употребе оваквих података је у случају полицијске истраге, тада је легитиман.

територији државе применом техничких средстава која се налазе на тој територији (члан 20 Конвенције). Интересантно је поменути и да се даје могућност да се у овом смислу користе и провајдери услуга – да се путем налога они принуде (или од њих захтева) да предузму овакве радње.²⁶ Код нас су у питању помињане одредбе ЗЕК чл. 128 и 129 и овлашћења из ЗКП чл. 286, односно чл. 166.

Пресретање података из садржаја предвиђа овлашћења надлежних органа да прикупљају или снимају у реалном времену податке из садржаја одређених комуникација пренетих преко рачунарског система или да прикупљају или снимају податке из садржаја о одређеним комуникацијама, које се преносе на територији државе (чија је јурисдикција) применом техничких средстава, која се налазе на тој територији (члан 21). У одређеним земљама мера има назив проспективни надзор, она подразумева претраживање интернета у реалном времену и „ослушкивање“ саобраћаја. У овом случају у Србији је у питању само одредба чл. 166.

Описане мере предвиђене конвенцијом ЦЕТС 185 нису у потпуности покривене одредбама законодавства Републике Србије, а теорија даје различите предлоге решавања ових проблема²⁷.

Закључак

Приказане мере из нашег правног система доскора нису уопште постојале. Грешке које је законодавац правио у погледу одређених одредаба ишле су у правцу помоћи и погрешних процена значаја, важности као и домаћаја примене ових мера од стране органа гоњења у погледу задирања у права и слободе грађана. Временски опсег и погрешна примена ових овлашћења били су такви да нису погодили велики круг лица и правних субјеката, а с друге стране, сви погођени субјекти имали су правних средстава за заштиту својих права и слобода. Генеза развоја односа и права примене као и домаћаја ових мера веома је компликована, а своди се на пресликавање норми из других правних система – акцептацију и прилагођавање окружења. У овом раду указано је на неколико значајних чињеница

26 Посебно када говоримо о међународној правној помоћи треба поменути да, по основу реципроцитета, може бити постављена обавеза органа на пружање овакве асистенције.

27 Упоредити са: М. Писарић, оба цитирана рада.

и проблема у пракси као и на одређене ставове теорије у Србији и иностранству. Неколико је значајних закључака које можемо извести у овој анализи. Криминалистичке мере које се тичу дигиталних доказа и трагова уопште, односно предмета носилаца ових података су вишеструке, различитог значаја и домаћаја у погледу доказне вредности и задирања у права и слободе грађана. Те мере се разликују како према субјектима који их могу примењивати тако и према кривичним делима за које долази у обзир примена односно у односу на субјекте ка којима се примењује. У том правцу наша аргументација иде у смеру критике комплексности извођења ових активности као основних елемената описаних мера, њиховог временског оквира предузимања, а нарочито у условима хитног и неодложног поступања. Критика се може упутити и у погледу предвиђања поступања стриктно надлежних субјеката и тиме дисквалификације предузимања тих активности од стране привремено ненадлежних субјеката, а у циљу обезбеђивања доказа – предмета и трагова и могућности да такве мере не добију значај предвиђен законом. Постављање ланца доказивања као основног смисла сваке доказне радње је позитивна резултанта, али условљавање предузимања сваке поједине активности (поједине радње или иницијативе за ту радњу) од стране стриктно надлежних субјеката, такође, успорава поступак, компликује га и отежава расветљавање кривичног дела и хватање учинилаца. Теорија указује на недостатке законски предвиђених мера као и на пропусте законодавца у разматрању могућег домаћаја таквих радњи, а указује се и на резултате поднетих оцена уставности и законитости у погледу задирања тих мера у права и слободе грађана. Наша анализа обухватила је ове проблеме и њихове покушаје решавања уз наше скромне предлоге за унапређење појединих одредаба. Наши предлози свode се на препознавање увиђаја као једног средства за обезбеђење дигиталних доказа, чији циљ и смисао одговара најбоље могућностима у дигиталном окружењу. Иако законодавац не препознаје стриктно дигитални увиђај, он га предвиђа прописивањем вршења увиђаја на ствари и прописивањем могућности привременог одузимања предмета и уређаја за УАОП. Такав увиђај, уз примену правила *lege artis* и стриктног вођења записника о предузетим активностима на уређају, као и примену програма и хардверских решења о неуношењу додатних података у систем на којем се врши увиђај и онемогућавању органа поступка да без адекватних овлашћења (наредбе о претресању)

прегледа садржај направљене верне копије окружења и уређаја, дефинитивно, може и без мењања одредаба ЗКП бити примењиван. Привремено одузимање УАОП такође пружа могућност за спречавање лица које врши кривична дела да настави са њиховим вршењем, али у одређеним случајевима одузимање уређаја повлачи са собом низ других проблема. Поједини сервиси, на пример, клауд сервиси остављају у одређеним случајевима могућност да се они појаве на уређају са којег је приступ сервису оствариван, а таквим сервисима се може приступити и са других места па се може десити да осумњичени или неко друго лице приступи сервису и обрише те податке и да се они не појаве на следећем укључивању таквог уређаја. Тиме би фактичко одузимање предмета могло бити беспредметно. С друге стране, низ других проблема се може предупредити само прављењем верне дигиталне копије уређаја и свих његових меморија. У том смислу неопходно је предвидети облик прављења верне дигиталне копије, са мерама предострожности у погледу приступа и могућности увида у садржај, као законски институт ЗКП у погледу УАОП. У погледу претресања значајно је да се у ЗКП предвиди и претресање без наредбе као и услови за такво поступање који би одговарали чл. 158 ЗКП, и претресање без присуства сведока одговарајући аналогном код претресања стана, уз обавезно аудио и видео снимање поступања приликом претресања. У вези са тим су и примене ПДР, аутоматско рачунарско претраживање података се може препознати као једна од радњи која пружа могућности у области надзора комуникација – код примене чл. 128 ЗЕК, где се од одређених правних лица може захтевати да за одређено време врше претрагу и анализу одређених комуникација које одређена лица имају. Посебно интересантан је опсег и домаћај ПДР тајног надзора комуникација у погледу социјалних мрежа, схваћених као адреса осумњиченог лица. За овакве околности код ПДР тајног надзора комуникација веома је интересно да се не мора мењати садржај законских одредаба да би се примењивала.

ЛИТЕРАТУРА

1. Directive 2002-22-EC on Universal Service and Users' Rights Relating to Electronic Communications Networks and Services, *Official Journal of the European Communities*, L108/51-77, 24. 4. 2002.

2. Писарић, М., Претресање рачунара ради проналаска дигиталних доказа, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2015, стр. 215–238.
3. Писарић, М., Мера хитног чувања ускладиштених рачунарских података, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2014, стр. 229–250.
4. Синђелић, Ж., Тајни надзор комуникација и тајно праћење и снимање – анализа стања, међународни стандарди и мере за унапређење, *Савремени облици супротстављања криминалитету, анализа стања, међународни стандарди и мере за унапређење*, стр. 271–281, КПА, Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2015.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>
2. <https://nakedsecurity.sophos.com/2016/05/02/la-judge-forces-woman-to-unlock-iphone-with-fingerprint/>
3. <https://nakedsecurity.sophos.com/2014/11/03/police-can-demand-fingerprints-but-not-passcodes-to-unlock-phones-rules-judge/>
4. <https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjVs-78wsfMAhVKKsAKHXJEAfkQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fconventions%2Ffull-list%2F-%2Fconventions%2Ftreaty%2F185&usg=AFQjCNFSgAVa-4dIJYVdAkQ9-hodMYyOhg&sig2=VOOzhsjip3lg6cIWKqjgPQ> последњи put доступно 1. 5. 2016.
5. <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-toolkit-cybercrime-legislation.pdf>

ЉУДСКА БЕЗБЕДНОСТ И НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ
У ЕВРОПСКОМ ПРОСТОРУ СЛОБОДЕ,
БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ¹

Доц. др Данијела Спасић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

danijela.spasic@kpa.edu.rs

Славица Радовановић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

slavica.radovanovic@mup.gov.rs

Сажетак: Европски парламент је средином марта 2009. године објавио студију о „спољној димензији“ политика Европске уније (ЕУ) у простору слободе, безбедности и правде, као и о тренутним активностима и развоју Хашког програма за јачање слободе, безбедности и правде у ЕУ. Европски савет је усвојио Хашки програм 4. новембра 2004. Према њему, европски простор слободе, безбедности и правде има две димензије – спољну и унутрашњу. „Спољна димензија“ се односи на питање на који начин спољни фактори у областима правосуђа и унутрашњих послова делују на креирање простора слободе, безбедности и правде у Европској унији. Посебан нагласак је дат проблему заштите фундаменталних права и слобода које представљају суштинску одредницу појма људске безбедности. Зато се кључна разматрања у овом раду баве насиљем у породици као једном од друштвених појава и проблема који угрожавају концепт људске безбедности, односно, фундаменталних права и слобода. Теоријска матрица квалитативне анализе даље прати улогу и значај који има полиција у свакој локалној заједници на плану спречавања и сузбијања насиља у породици, односно, заштите концепта људске безбедности. Специфично, разма-

¹ Овај рад је настао као резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“. Пројекат финансира Министарство науке и просвете Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2016). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић. Рад представља и резултат истраживања на пројекту „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. године.

трања су усмерена ка концепту полиције у заједници као стратегији полицијског рада која је у свету показала видне резултате на плану превентивног деловања, заштите жртава насиља у породици и проблемског приступа насиљу у породици као друштвеном проблему.

Контекст међуљудских односа и сукоба специфичан је изазов за проверу концепта полиције у заједници, у условима када традиционални модел полицијског професионализма заснован на усмеравању ресурса на специфичне криминалне инциденте има мало смисла у време када претње безбедности долазе од колективних, а не индивидуалних извора, и од проблема, а не инцидентата, од добро организованих криминалних група или од лица која су психички или социјално дисфункционална. Идентификовање перформанси, спремности и способности концепта полиције у заједници да професионално, стручно и ефикасно реагује у контексту породичних односа оптерећених насиљем, да благовремено и проактивно делује на његовом спречавању, определило је и усмерило правац интересовања у оквиру овог истраживања.

Кључне речи: људска безбедност, насиље у породици, полиција, концепт полиције у заједници.

Увод – људска безбедност као парадигма

Крај хладног рата, спуштање гвоздене завесе, пролиферација и роботизација демократије оставили су отворена врата за нове безбедносне проблеме, изазове и планове. Док је традиционална школа безбедности, у ери готово неприкосновене доминације реализма и неореализма,² изненађујуће мало писала о *концепту безбедности*³ и структурално остала везана за *државу* као референтни објекат заштите, субјекат унутрашњег мира и ентитет *sui generis*, приписујући му

2 За постојање ових теоријских оријентација заслужни су: Мајкл Џозеф Смит (Michael Joseph Smith), Ханс Моргенто (Hans Morgetau), Кенет Валц (Kenneth Waltz), Роберт Гилпин (Robert Gilpin), Роберт Кохејн (Robert Keohane), Бари Бузан (Barry Buzan) и др.

3 Ханс Моргенто је концепт безбедности свео на синтагму *национална безбедност*: „Национална безбедност мора бити дефинисана као интегритет територије државе и њених ниституција“, у: Morgentau, Hans J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1960), str. 562. На другом месту, он овом списку додаје „културу“, наглашавајући да „опстанак политичке заједнице и њеног идентитета“ (тј. „безбедност“) конституише „несводљиви минимум, неопходни чинилац њених интереса *vis-à-vis* других заједница“. (*Politics in the Twentieth Century*, Chicago: University of Chicago Press, 1971, str. 219).

готово метафизичке особине, Арнолд Волферс био је једини који се прихватио тешког подухвата формулисања дефиниције, која је затим постала стандард: „Безбедност, у објективном смислу, одмерава одсуство претњи за стечене вредности, док у субјективном она одмерава одсуство страха да те вредности могу бити нападнуте.“⁴

Покушаји идентификовања објеката и субјеката безбедности одвели су теоријску мисао у другим правцима. Проширење концепта државоцентричне безбедности и делимично одрицање од суверенитета, водило је од појма *опште* до дефинисања *колективне безбедности* као радикалније алтернативе стратегији државне безбедности. Еволуција безбедности као парадигме довела је до појма *меке безбедности* (*soft security*), који је преовладавао у земљама Европске заједнице од њених раних дана, и био у савршеном складу са начелима „класичног“ либерализма.⁵

Иако је највећи број реалиста и неореалиста порицао важност безбедности појединца, проглашавајући такав приступ „редукционистичким“, „копенхагенска школа“ предлаже прихватање људских групација као могућих „референтних објеката“ безбедности. Овај облик безбедности назван *социјетална безбедност* дефинисан је као „могућност друштва да опстане и задржи свој суштински карактер под променљивим условима и могућим или постојећим претњама. Тачније, реч је о одрживости традиционалних видова језика, култура, облика удруживања, верских и националних идентитета и обичаја, а све то у оквиру прихватљивих услова за развој.“⁶ Социјетална безбедност се односи на „идентитет“ и савршено се уклапа у дебату о „судару цивилизација“, као што се уклапа и у актуелну „секуритизацију“ феномена као што су миграције или културни империјализам. У њему се поново губи појединац и суштина његове безбедности, а према „космополитској“ етици, оно што је стварно важно јесу живот и благостање појединца, или, како су то формулисали утилитаристи „принцип највеће среће“.⁷

4 Arnold Wolfers. *National Security as an Ambiguous Symbol*. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952), pp. 481–502.

5 Анализиран у делима Normana Endžela (Norman Angell) и модерних аналитичара „сложене међузависности“ (Keohane i Nye).

6 Barry Buzan, 'Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations', *Journal of Peace Research*, 21 (1984), стр. 109–125.

7 Mill, John Stuart. *On Liberty*. Peterborough, Canada: Broadview Press, 1999.

У окриљу социјеталних безбедносних перформанси и у разматрањима општих безбедносних принципа јавиле су се теоријске варијације на тему кршења људских права, структурног насиља, еколошких ризика и изазова у окружењу, економске несигурности, терористичких претњи, које су означиле револуционарни полазак из традиционалних огњишта као последицу потребе за свеобухватним приступом безбедности – *људској безбедности*. Управо и једино студије људске безбедносне дефинишу људско биће као референтни објекат безбедности. У том правцу кретаће се и теоријска промишљања у овом раду.

Људска безбедност у европском простору слободе, безбедности и правде

Европски парламент је средином марта 2009. године објавио студију о „спољној димензији“ политика Европске уније (ЕУ) у простору слободе, безбедности и правде, као и о тренутним активностима и развоју Хашког програма за јачање слободе, безбедности и правде у ЕУ. Европски савет је усвојио Хашки програм 4. новембра 2004. Према њему, европски простор слободе, безбедности и правде има две димензије – спољну и унутрашњу. „Спољна димензија“ се односи на питање на који начин спољни фактори у областима правосуђа и унутрашњих послова делују на креирање простора слободе, безбедности и правде у Европској унији. Посебан нагласак је дат проблему заштите фундаменталних права и слобода које представљају суштинску одредницу појма људске безбедности.

Једна од усвојених радних дефиниција људске безбедности гласи: „Циљ људске безбедности је да заштити витално језгро људских живота од критичних и свеобухватних претњи а да при томе не доведе у питање дугорочно људско испуњење“⁸. Људско биће даје облик људској безбедности: то је витално језгро које треба заштитити. Институције које имају задатак да штите људску безбедност неће бити у стању да промовишу сваки аспект људског благостања, али морају бити у стању да заштите барем ово језгро људских живота.

8 Alkire, Sabina (2002). *Valuing freedoms: Sen's capability approach and poverty reduction*. Oxford New York: Oxford University Press.

„Витално језгро“ не представља технички термин који покрива све оно што лежи изван људске безбедности. Оно се може одредити у простору способности (капацитета), на основу слободе које људи поседују с обзиром на оно што чине и како живе. Есенцију виталног језгра чине фундаментална људска права и слободе које се тичу опстанка, средстава за живот и основног достојанства.

Људска безбедност је „усредсређена на људе“, она ставља нагласак на правну кохеренцију у систему људских права, чиме све активности на овом пољу постају „људски центриране.“ Људска безбедност се усредсређује на људске животе, и на све претње које задиру у постигнућа људских живота. Она није довољна за људско испуњење или процват, јер захвата само минимални подскуп људског развоја и људских права. Није довољно штитити људске животе само као такве; они се морају штитити тако да та заштита буде у складу са њиховом дугорочном добробити. „У коначној анализи, људска безбедност је дете које није умрло, болест која се није проширила, радно место које се није изгубило, етничка напетост која није експлодирала у насиље, дисидент који није осуђен. Људска безбедност се не бави оружјем – она се бави људским животом и достојанством.“⁹

Људска безбедност дели „појмовни простор“ са људским развојем, који је такође центриран, вишедимензионалан и дефинисан у простору људских избора и слобода. Међутим, људска безбедност има строго ограничен опсег и систематски превентивни аспект. Док људски развој стреми „расту са једнакошћу“, људска безбедност се усредсређује на „пад сигурности“¹⁰. Приступ људске безбедности указује на рецесију, конфликте, ванредне ситуације, као и на тамну страну догађаја настојећи да се за њих припремимо, или да их предупредимо. „Зато је жариште битке за људску безбедност усмерено на два фронта. Први се односи на безбедносно поље, где победа значи извојевати слободу од страха. Други се односи на економски и друштвени фронт, где победа значи слободу од ускраћености. Нема те одредбе која би се додала Повељи и тиме омогућила Савету безбедности да створи безбедан свет уколико мушкарци и жене немају безбедност у својим домовима и на радним местима.“¹¹ Синтагма „слобода од страха“ имала је као циљ да укаже на слободу од насиља, док је синтагма „слобода од ус-

9 Извештај о људском развоју, УНДП, 1994, стр. 22.

10 Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Anchor Books, 2000.

11 Из извештаја државног секретара САД, поднетог влади о резултатима Конференције у Сан Франциску 1945. године, на којој је донета Повеља о људским правима и слободама.

краћености“ означавала слободу од сиромаштва. Ова ментална једначина показује колико се људи плаше сиромаштва и ускраћености, и колико желе мир и полицијску заштиту.

За дискурс о људској безбедности потребно је узети у обзир и друга теоријска виђења суштине овог појма. За Керолајн Томас „људска безбедност описује егзистенцијално стање у којем су задовољене основне материјалне потребе и у којем може да постоји људско достојанство, укључујући и смислену партиципацију у животу заједнице... Људска безбедност је оријентисана према активном и суштинском појму демократије, и директно је ангажована у расправама о демократији на свим нивоима, од локалне до глобалне.“¹² Лининг и Ејри дефинишу људску безбедност као „одређујући услов за одрживи људски развој. Она резултује из психолошких, економских и политичких аспеката људског живота који у времену акутних криза или хроничног лишавања штите опстанак појединаца, подржавајући индивидуалне и групне способности усмерене ка постизању минимално адекватних стандарда живота, промовишу конструктивну блискост између чланова групе и њену трајност.“¹³ Према Хемсону, „концепт безбедности може да се одреди као одсуство претње темељним људским вредностима, укључујући и најосновнију људску вредност – физичку сигурност појединца.“¹⁴

Светска банка је у тексту из 1999. године о постконфликтним ситуацијама разматрала појам људске безбедности: „Традиционални појмови безбедности (претње држави, војна одбрана и нуклеарно разоружање), уступају место савременом схватању термина (људска или лична безбедност; слобода од криминала, насиља и угњетавања). Данас безбедност обухвата два међусобно повезана концепта: улогу државе у заштити својих граница од спољашњих претњи и њену улогу у осигурању људске безбедности за своје грађане под ширим кишобраном људских права – што значи да свака особа има право да буде слободна од угњетавања, насиља, глади, сиромаштва, болести као и да живи у чистој и здравој средини.“ Према Оберлајтнеру, који

12 Caroline Thomas, *Global Governance, Development and Human. Security: The Challenge of Poverty and Inequality*. London: Pluto. Press. 2000.

13 Leaning, Jennifer & Sam Arie, *Human Security: A Framework for Assessment In Conflict and Transition*, working paper. Cambridge, MA: Harvard Center. 2000.

14 Hampson, F. O., *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*, New York: Oxford University Press. 2002

цитира Валтера Дорна, „људска безбедност је способност уживања у плодовима људског развоја у сигурном окружењу.“¹⁵

Компоненте људске безбедности

Аналогно овој „безбедносној математици“, Извештај о људском развоју из 1994. године, са којим се најчешће доводи у везу сам појам људске безбедности, идентификовао је њене четири суштинске карактеристике (компоненте):

1) људска безбедност је од универзалне важности; она је важна за све људе, подједнако и за богате и сиромашне нације;

2) компоненте људске безбедности су међузависне;

3) људску безбедност је лакше осигурати раном превенцијом, него каснијом интервенцијом; јефтиније је савладати ове претње док су у настајању него док су у силазној путањи;

4) људска безбедност је усредсређена на људе, она је људски центрирана. Њу интересује како људи живе и дишу у друштву, колико слободно могу да упражњавају своје изборе, колико су им доступни тржиште и друштвене шансе – као и да ли живе у сукобу или у миру.

Извештај УНДП из 1994. дефинисао је људску безбедност као:

- безбедност од хроничних претњи као што су глад, болест или репресија;

- заштита од изненадних и штетних поремећаја у ткиву свакодневног живота – било на послу, дому или заједницама.

Извештај је развио ову дефиницију узимајући у обзир седам главних категорија или компоненти људске безбедности:

1) *економска безбедност* – која захтева основни приход од „продуктивног и уносног рада“;

2) *безбедност у погледу хране*, што значи да сви људи, у сваком тренутку, имају у физичком и економском смислу приступ храни;

3) *здравствена безбедност*, нарочито за сиромашне;

4) *безбедност животне средине*, која се дефинише као здрава физичка средина;

¹⁵ Gerd Oberleitner, *Human security and human rights*, European Training – and Research Centre for Human Rights and Democracy, issue no. 8, June 2002.

5) *лична безбедност*, у облику смањених претњи појединцу од насилних злочина;

6) *безбедност заједнице*, тј. безбедност путем чланства у групи (под условом да друштвене норме и понашање групе не доводе у опасност физичку безбедност појединца;

7) *политичка безбедност*, тако да људи „живе у друштву које поштује њихова основна права“¹⁶

Навођење и прихватање бројних дефиниција, треба да потврди вишезначност овог појма, да укаже на разноврсне теоријске концепте његовог заснивања, али, пре свега, да укаже на то да је људска безбедност релациони појам – она је увек у вези са неким или нечим.

Дефинисање и разматрање проблема, предмета и циљева теоријског истраживања у овом раду засниваће се на препознавању и сагледавању начина и облика осигурања личне безбедности појединца преко безбедности заједнице којој припада, а на широкој основи поштовања његових основних права, при чему ће акценат бити стављен на „смањење претњи од насилних злочина“.

Насиље у породици у простору слободе, безбедности и правде

На међународном нивоу се конвенције, препоруке и саветодавна мишљења законодавних инстанци базирају на заједничким постулатима превентивних и репресивних одговора на проблем насиља у породици, подразумевајући спремност и способност локалних актера да у локалном окружењу благовремено и ефикасно пруже подршку:

а) *максималној сигурности и заштити жртава;*

б) *оснаживању жртава кроз оптималну подршку и помоћ структура којим се избегава секундарна виктимизација;*

в) *прилагођавању казненог и грађанског права укључујући судску процедуру;*

г) *подизању јавне свести, едукацији деце и младих особа;*

д) *осигуравању посебног тренинга за професионалце/ке који се суочавају са проблемом насиља над женама;*

¹⁶ UNDP, 1994: 25–33.

ђ) превенцији у свим релевантним подручјима.¹⁷

Лисабонски уговор, познат и као *Реформски уговор*, је међународни уговор потписан 13. децембра 2007. у Лисабону. Његов службени назив је „Уговор о изменама и допунама Уговора о стварању Европске уније (Мастрихтски уговор) и Уговора о стварању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) (Римски уговор)“.

Одредбе тога Уговора (чл. 1) предвиђају да се Унија бори против друштвеног издвајања и сваке дискриминације и унапређује:

- 1) друштвену правду и заштиту,
- 2) равноправност између жена и мушкараца,**
- 3) међугенерациску солидарност,
- 4) заштиту права деце.

Одредбама члана 3 одређује се да је Унија основана на вредностима уважавања:

- 1) људског достојанства,
- 2) слободе,
- 3) демократије,
- 4) равноправности,**
- 5) владавине права,
- 6) поштовања људских права,
- 7) укључујући права особа мањинске припадности.

Одредбама члана 2 предвиђено је да су следеће вредности заједничке државама чланицама, јер у њиховим друштвима преовлађују:

- 1) плурализам,
- 2) недискриминација,
- 3) толеранција,
- 4) правда,
- 5) солидарност,

6) равноправност између жена и мушкараца.

Полазећи од Препоруке СЕ бр. 5 (2002) о заштити жена од насиља, Савет Европе по први пут утврђује Конвенцију са правно оба-

¹⁷ Извод из Препоруке Савета Европе Rec (2002)5 Комитета министара државама чланицама о заштити жена од насиља. Усвојио Одбор министара 30. априла 2002. године на 794. седници помоћника министара.

везујућим стандардима спречавања насиља над женама и насиља у породици, са принципима заштите жртава и кажњавања извршилаца – *Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици* (CAHVIO). Томе је претходила широка кампања невладиних организација у бројним земљама чланицама Савета Европе, посебно у периоду 2006 – 2008. год. Конвенција¹⁸ је, као регионални инструмент, отворена за ратификацију и приступање државама чланицама Савета Европе, али такође и државама које нису чланице СЕ и Европској унији, као целини. Савет Европе окупља 47 држава чланица и око 800 милиона грађана. Активности СЕ усмерене су ка заштити људских права и слобода, на основу Европске Конвенције о људским правима (1950). Једна од приоритетних области је управо регулисање превенције и борбе против насиља над женама и насиља у породици. Посебан фокус Конвенције је усмерен ка спречавању насиља над женама, имајући у виду реално стање проблема: насиље над женама представља тежак облик дискриминације жена.

Конвенција представља први регионални правни међународно-правни инструмент на нивоу Европе за борбу против насиља над женама и насиља у породици. Свеобухватни циљ ове Конвенције је заштита права жртава насиља, превасходно насиља над женама и осталих жртава насиља у породици, те да им се обезбеди највиши ниво заштите. Потписници Конвенције морају омогућити жртвама сексуалног насиља приступ услугама које би им помагале при опоравку, укључујући правно и психолошко саветовање, финансијску помоћ, образовање, помоћ при проналаску места за становање и при запошљавању. Исто тако, морају отворити довољан број одговарајућих и лако доступних склоништа како би се осигурао сигуран смештај и активно помогло жртвама, посебно женама и деци.

Будући да жене нису једине жртве насиља у породици, Конвенција позива и на заштитни оквир за мушкарце, децу и старије особе које су биле изложене насиљу унутар породице. Ипак, жене су у далеко већем броју жртве насиља у породици, сексуалног злостављања, дискриминације на радном месту, што указује на широко распрострањену родну неравноправност. Обавеза је држава да препознају неравноправност у свим облицима и предузму мере како би се спречило насиље над женама, заштитиле жртве и процесуирали извршиоци насиља.

18 Текст Конвенције: www.coe.int/violence/conventionviolence

Велики број међународних декларација и конвенција наглашава везу између људских права жена, деце, старих и немоћних особа, породичног насиља и правних одговора на ову врсту насилних злочина. Према CEDAW – Конвенцији о елиминисању свих облика дискриминације жена,¹⁹ обавеза је држава потписница да ревностно делују у циљу спречавања кршења права и да спроводе истрагу чинова насиља, кажњавају починиоце и обезбеђују надокнаду жртвама.

Насиље у породици као злочин против слободе и људске безбедности

Криминалитет насиља²⁰, односно „насилни злочини“, како их дефинише Извештај УНДП из 1994. године, убије годишње у свету више од 1,6 милиона људи.²¹ Његове несмртоносне последице се не могу квантификовати, али се инвалидитет, физичке, психолошке, економске и социјалне импликације дугорочно и негативно манифестују. Директни и индиректни трошкови насиља су огромни, нарочито трошкови здравствене заштите широм света. Индиректно, насиље производи негативан економски ефекат на националном и локалном нивоу који се исказује кроз успорен економски развој, повећање економске неједнакости, опадање људског и социјалног капитала, као и кроз повећање трошкова за спровођење закона.²²

Светска здравствена организација (СЗО) је у својим извештајима о глобалном насиљу и здрављу, идентификовала неколико категорија насилничких аката, према њиховом субјекту, односно објекту извршења:

19 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), усвојена 18. децембра у Њујорку, на седници Генералне скупштине УН. Она се данас примењује у 186 држава света. СФРЈ је ратификовала Конвенцију Законом о ратификацији конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, (Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори, бр. 11/81).

20 Традиционално, насиље се у криминологији одређује као „употреба принудних средстава и метода према некоме, а против његове воље и права или примена физичке силе према објектима и материјалним средствима“. Осим ове и сличних дефиниција, у литератури се среће читав низ других, ужих или ширих одређења насиља, која углавном непосредно зависе од криминолошке оријентације истраживача и односа према одређењу и релевантности појмова „принуде“, „воље“ и „права“.

21 Rosenberg, M. L., and M. A. Fenley, eds. *Violence in America: A Public Health Approach*. New York: Oxford University Press, 1991

22 Waters, H., A. Hyder, Y. Rajkotia, S. Basu, and A. Butchart. *The Economic Dimensions of Interpersonal Violence*. Geneva: World Health Organization, Department of Injuries and Violence Prevention. 2004

- насиље усмерено ка себи, односно, насиље у којем је извршилац жртва (самоубиство);

- интерперсонално насиље или насиље нането од стране другог појединца или мале групе појединаца;

- колективно насиље или насиље од стране веће групе, као што су држава, организована политичка група, милитантна група или терористичке организације.²³

Статистички подаци говоре да је интерперсонално насиље најприсутнији облик насилничког криминалитета у свету, али и да је у најширем обиму заступљено у малим земљама, земљама у развоју или средње развијеним земљама, у којима се догоди преко 90% свих аката насиља са смртним последицама.^{24,25} Интерперсонално насиље препознаје се као *насиље у породици (family violence)* и *насиље у заједници (community violence)*.²⁶ Насиље у заједници укључује сексуално злостављање и друге врсте аката насиља у институционалном окружењу, као што су насиље у школи, на радном месту, у затворима и сл.

Дискурс овог рада бавиће се *насиљем у породици*, као специфичним обликом насилних злочина, из више разлога. Узимајући у обзир његову феноменолошку, етиолошку и виктимолошку димензију, као и комплекс негативних последица које оставља на ширу друштвену заједницу, насиље у породици препознато као универзална, глобална социопатолошка појава и криминолошки феномен који прожима све културе, сва друштва и све регионе света.²⁷ Његовим испољавањем крше се основна људска права и слободе, угрожава се институција

23 Dahlberg, L. L., and E. G. Krug. Violence: A Global Public Health Problem. In *World Report on Violence and Health*, ed. E. G. Krug, L. L. Dahlberg, J. A. Mercy, A. B. Zwi, and R. Lozano, 1–21. Geneva: World Health Organization. 2002

24 Rosenberg, M. L., ed. *Violence as a Public Health Problem: Background Papers for the Surgeon General's Workshop on Violence and Public Health*. Leesburg, VA, October, 2006.

25 Стопа насиља у 2000. години, на пример, у овим земљама је износила 32,1 на 100.000 људи, у поређењу са 14,4 колико је износила у високо развијеним земљама. Овај тренд је присутан и деценију после.

26 При томе се под *заједницом* подразумева шира друштвена, а не локална заједница.

27 То је потврдио и једно од првих, најсвеобухватнијих антрополошких истраживања, спроведено у 14 држава Сахарске Африке, у 10 држава Средњег Истока, у седам држава Европе, у 17 из Северне Америке и 16 из Јужне Америке, у 13 из Океаније и 13 из Азије. Ово, методолошки занимљиво истраживање, које је спроведено тако што су антрополози живели у породицама и непосредним посматрањем пратили динамику породичног живота, истовремено је пружио увид и у распрострањеност насиља, најчешће облике испољавања и обележја феномена насиља, које су у већини друштава истоветна. (Levinson, D. (1989) *Family Violence in Cross-Cultural Perspective*, Newbury Park, Calif:Sage, наведено према: Konstantinović-Vilić S., Petrušić, N. (2007) *Krivično delo nasilja u porodici – aktuelna pravosudna praksa u Beogradu i Nišu*, Beograd: Autonomni ženski centar, Program razvoja dobrih praksi u oblasti nasilja u porodici, str. 7–8.

породице као основне друштвене јединице и излажу континуираној, директној или индиректној виктимизацији вулнерабилне²⁸ социјалне групе: жене, деца, старе и немоћне особе. Насиље у породици представља манифестацију моћи и контроле над жртвом, која резултира нарушавањем односа поверења и угрожавањем домена сигурности.²⁹ Регионалне студије насиља у породици у свету показују да између 10% и 50% жена изјављује да су током свог живота биле физички злостављане од стране својих интимних партнера. Студије базиране на популацији говоре да између 12 и 25% жена током свог живота доживи присилни сексуални однос или његов покушај од стране својих садашњих или бивших партнера. Интерперсонално насиље је 2003. године рангирано као десети водећи узрок смрти жена старих између 15 и 44 године. Од свих пријављених насилничких кривичних дела у Европи, 25% укључује мушко злостављање својих супруга или партнерки.³⁰

Бројна истраживања овог феномена и анкете о виктимизацији у свету и код нас,³¹ која су посебан нагласак ставила на етиолошку димензију ове појаве, као и на последице дугогодишњег трпљења насиља и/или живота у околностима оптерећеним насиљем и насилничким обрасцима понашања, као генералне закључке издвајала су следеће:

- насиље у породици се увек дешава у конкретном друштвеном, социјалном и културном контексту и амбијенту (ужој, локалној заједници) који подржава или не подржава насилне облике породичних релација;

- насиље у породици доприноси осећају страха, несигурности и личне небезбедности, незаштићености и неповерења у друштвене и

28 Вулнерабилан – осетљив, рањив.

29 Више о томе погледати у: Schechter, S. (1982) *Women and Male Violence: The Visions and Struggles of the Battered Women's Movement*. Boston: South End Press: str. 219; Nikolić-Ristanović, V. (2000) *Od žrtve do zatvorenice – nasilje u porodici i kriminalitet žena*, Beograd: Viktimološko društvo Srbije, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Prometej: str. 9

30 Подаци из Студије Светске здравствене организације која је обављена у више земаља о здрављу жена и домаћем насиљу над женама, 2005. године (WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women), наведено према: Nikolić-Ristanović, V., Dokmanović, M. (2006) *Međunarodni standardi o nasilju u porodici i njihova primena na Zapadnom Balkanu*, Beograd: IGP „Prometej“.

31 Konstantinović-Vilić S., Petrušić, N. (2007) *Krivično delo nasilja u porodici – aktuelna pravosudna praksa u Beogradu i Nišu*, Beograd: Autonomni ženski centar, Program razvoja dobrih praksi u oblasti nasilja u porodici; Nikolić-Ristanović, V. (2000) *Od žrtve do zatvorenice – nasilje u porodici i kriminalitet žena*, Beograd: Viktimološko društvo Srbije, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Prometej и др.

социјалне институције које су позване да превентивно и/или репресивно одговоре на овај облик испољавања личне доминације насилника, злоупотребу моћи и контролисање чланова породице чија се основна људска права угрожавају и крше зато што имају мање моћи или располажу мањим ресурсима.

Управо је *локална заједница* контекст у којем се на најбољи начин може сагледати стварни потенцијал за еманципацију грађана³², реално проценити степен њихове (не)безбедности и дефинисати потреба за превенцијом и реаговањем на безбедносне проблеме, ризике и претње на локалном нивоу. Основни услов за организовање локалне заједнице на плану превенције и реаговања на проблеме јесте постојање спремности, односно одређеног нивоа обавештености, заинтересованости, способности и воље локалне заједнице да иницира и подржи те активности.³³ Стратегије и акциони планови спречавања и сузбијања насиља у породици полазе од локалног нивоа, од његових капацитета, материјалних и људских ресурса и легислативних перформанси које одређују степен и границе ангажованости субјеката локалне заједнице.

Значај концепта полиције у заједници у сузбијању насиља у породици

Међу друштвеним и социјалним субјектима у локалној заједници који су актуелном легислативом делегирани као актери превенције и/или репресије насиља у породици, посебно место, поред тужилаштва, судства, центара за социјални рад, невладиних организација (НВО) и др., заузима *полиција*. Многим међународним документима централна улога полиције је не само призната, него и наглашена – полиција је субјекат који осигурава доступност правде и правног лека за жртве, који својим радом проактивно и превентивно делује према проблему насиља у породици. Полицијска организација са својим јединицама на локалном нивоу представља прву законску инстанцу у оквиру правног система са којом жртве насиља у породици ступају у контакт пријављујући извршено кривично дело насиља у породици, прекршај

32 Đurić, S. (2009). Qualitative approach to the research into the parameters of human security in the community. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(3), 541–559.
33 Đurić, S. (2009), *исто*, стр. 179.

или претњу неког од чланова своје породице, бившег мужа, садашњег или бившег интимног партнера да ће извршити насиље.

Међутим, бројна истраживања у свету и код нас, потврдила су да се жртве насиља у породици, пре обраћају за помоћ центрима за социјални рад или специјализованим организацијама за помоћ и подршку жртвама (НВО), него полицији, истичући као разлог *беспомоћност полиције, неповерење, као и незадовољство њеним реаговањем*.³⁴ С друге стране, истраживање спроведено у предграђу Бостона³⁵, које броји око 65.000 становника, са полицијским одељењем у којем ради 111 официра и које има своју јединицу за насиље у породици и официра задуженог за редовну комуникацију са жртвама, показало је висок степен поверења у рад и ефикасно реаговање полиције у случајевима насиља у породици. Другим речима, полицијска организација у овом граду почела је од 1999. године да примењује *концепт полиције у заједници (community policing)*, односно, *проблемски оријентисан рад* у обављању својих редовних послова и задатака у складу са законским овлашћењима.

Концепт полиције у заједници представља квалитативно нов систем организације и функционисања полиције заснован на *корелацији између очекивања грађана и онога што полиција реално чини*. Основно очекивање грађана од полиције састоји се у томе да полиција обезбеди сигурност њиховог живота и имовине и да поврати и осигура мир и спокојство у њиховом окружењу, односно да их лиши страха од злочина и непријатности због нарушавања мира.³⁶ Грађани очекују од полиције да им сталним присуством врати изгубљени осећај личне сигурности драстичним одговорима на криминал чије постојање изазива страх и егзистенцијалну угроженост. Поред тога, грађани траже да им полиција, као јавна служба, помогне у решавању њихових проблема („социјално-услужни рад полиције“). Полиција у очима грађа-

34 Brown, S. E. (1984). Police responses to wife beating: Neglect of a crime of violence. *Journal of Criminal Justice*, 12, 277–288;

Coulter, M., Kuehnle, K., Byers, R. & Alfonso, M. (1999). Police–reporting behavior and victim–police interactions as described by women in a domestic violence shelter. *Journal of Interpersonal Violence*, 14, 1290–1298;

Kennedy, D & Homant, R. (1983). Attitudes of abused women toward male and female police officers. *Criminal Justice and Behavior*, 10(4), 391–405;

У Србији: истраживање Виктимолошког друштва 2001. године показало је да је само 16,5% испитаника пријавило породично насиље полицији.

35 Stephens, B. & Sinden, P. (2000). Victims' voices domestic assault victims' perceptions of police demeanor. *Journal of Interpersonal Violence*, 15, 534–547.

36 Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd: Policijska akademija.

на представља истовремено и инструмент права, чувара реда и мира и јавну службу.

Историјски посматрано, класичан, затворен, традиционалан модел полицијске организације, окренут репресивном реаговању на криминалитет и угрожавање јавног реда и мира, уз уважавање минимума људских права и слобода у примени овлашћења, без отворене комуникације са грађанима и поштовања њихових потреба, уз дистанциран и неутралан став, специфичан за тоталитарне системе, није допринео решавању безбедносних проблема, већ је полицију отуђио од грађана, појачао њихово неповерење и незадовољство. Са оваквим ставом су се и жртве породичног насиља обраћале за помоћ другим социјалним актерима у локалној заједници.

Полицијски рад у оквиру заједнице је како нова филозофија (начин размишљања), тако и организацијска стратегија (начин спровођења и реализације филозофије), која дозвољава полицији и заједници да заједно раде и проналазе нове начине за решавање проблема, кривичних дела и свих других видова угрожавања безбедности грађана, с циљем побољшања квалитета живота у заједници.³⁷

Концепт полиције у заједници и насиље у породици у Србији

У Србији је, у складу са демократским интенцијама развоја друштва од 2000. године и настојањима да се рад полиције прилагоди европским стандардима, започета реформа полиције и служби безбедности, а програмом „Визија за реформу МУП-а РС“ из 2003. године као примарни циљ постављена је трансформација полиције према универзалном концепту „полиције у заједници“ (*community policing*) у сервис грађана, у организацију која је модерна, професионална, флексибилна, деполитизована, демилитаризована, демократски устројена, децентрализована, и у раду превентивно усмерена. Легитимитет деловања кроз дефинисан законски оквир, неопходност превентивних активности на пољу контроле квалитета и потенцијал грађанског поверења, омогућавају ефикасно деловање полиције кроз партнерски однос у локалној заједници. Испуњеност ових предуслова требало би

37 Goldstein, H. (2000). The New Policing: Confronting Complexity. In O.M. Willard (Ed.), *Community policing, Classical Readings*. London: Prentice Hall.

да омогући адекватан, квалитативно и квантитативно другачији одговор полиције и на проблем насиља у породици у заједници, посебно ако се у обзир узме чињеница да криминалитет насиља у породици карактерише висока „тамна бројка“, али и да законски оквири спречавања и сузбијања овог криминолошког и социопатолошког проблема још не представљају адекватну гаранцију заштите жртава, можда и зато што, у садашњој друштвеној, социјалној и економској клими српског друштва, органи извршне, судске власти, институције социјалне контроле и други друштвени и државни субјекти нису ускладили методологију праћења насиља у породици, али ни синхронизовали своје активности на обезбеђењу и пружању адекватне социјалне помоћи и подршке жртвама. Услед слабе ефикасности механизма државе за заштиту и пружање адекватне помоћи жртвама кривичних дела, дешавало се да жртве насиља у породици бивају секундарно и терцијарно виктимизирани, што је додатно доприносило порасту неповерења грађана према правосудном систему, а пре свега према полицији као првој инстанци са којом жртве долазе у контакт кад пријаве случај насиља у породици.

Истраживања директних или индиректних релација концепта полиције у заједници у Србији и насиља у породици, спроведена претходних година, била су усмерена на анализу поступања полиције у ситуацијама насиља и њен однос према жртвама и насилнику.³⁸ Резултати истраживања указали су на то да ангажовање полиције у ситуацијама породичног насиља мора да буде у складу са тзв. *концептом права жртве*, базираном на обавезама које држава преузима према међународним документима која регулишу однос државних органа и службеника према жртвама породичног насиља. Концепт права жртве (и обавезе државе) захтева примену неколико широко прихваћених претпоставки. (1) Разумевање партнерског и насиља у породици базирано је на концепту да се ради о друштвеном (јавном) проблему, а не о приватној или породичној ствари, што имплицира обавезу реаговања

38 Spasić, D. *Karakteristike porodičnog nasilja u Srbiji*. Beograd: Zadužbina Andrejević, 2009

Spasić, D. Modeli zaštite od porodičnog nasilja u Republici Srbiji. *Bezbednost*, 51(1–2), 208–221, 2009.

Spasić, D., Djurić, S. & Kesetović, Ž. Community Policing and Local Self-Government: A Case Study of Serbia. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 11(3), 293–309, 2013

Ignjatović, T. Postupanja profesionalaca kao uslov smanjenja sekundarne viktimizacije žrtava partnerskog nasilja u porodici. *Temida*, 12(2), 33–47, 2009a.

Ignjatović, T. Pretpostavke za uspostavljanje modela zaštite od nasilja u partnerskim odnosima. *Socijalna misao*, 16(3), 85–99, (2009b).

полиције и тужилаштва у кривичном поступку, као и других система у грађанском поступку. (2) Насиље у партнерском односу (и у породици) није изоловани инцидент, већ систематско понашање према партнерки или према другим члановима породице, због чега ће се вероватно и убудуће поновити, те је нужно применити одговарајуће и сразмерне мере које ефикасно заустављају актуелне и спречавају будуће акте насиља. (3) Насиље према члану породице није „сукоб“ (интереса и вредности), већ криминално дело, за које је одговоран учинилац, због чега се заштита жртве спроводи ограничавањем, спречавањем и санкционисањем насилног понашања, као примарном интервенцијом. Истраживања, међутим, показују да начин реаговања, деловања и понашања полиције у великој мери зависи од личних ставова, предрасуда и стереотипних схватања полицајаца, с обзиром да правила рада пружају полицији широка дискрециона овлашћења.

Искуства полицијске праксе, која се под утицајем аргументованих критика континуирано унапређује, упућују на важност два задатка: израду адекватних протокола о поступању полиције у овим ситуацијама, и едукације полицијских службеника којом би обезбедило: њихово упознавање са етиолошким и феноменолошким обележјима и динамиком породичног насиља, превладавање стереотипа и предрасуда и стицање неопходних комуникацијских вештина. При томе, треба узети у обзир и чињеницу да је недостатак „локалних решења“ у томе што она нису обавезујућа за све службе и за све професионалце у истој заједници, а ни правни систем не гарантује иста права на територији целе државе.

У последњој деценији развоја концепта полиције у заједници и његовог одговора на проблем породичног насиља, теоретичари, истраживачи и практичари све већу пажњу обраћају на развој партнерских односа унутар заједнице, односно партнерства адресираног на координирану активност већег броја социјалних актера, базираног на одговорности за доношење одлука, утврђеној организационој структури, образовању и обуци о породичном насиљу, јасно дефинисаним улогама и механизмима за ефикасну размену информација. Један од предуслова ефикасног деловања на овом плану јесте и повећање нивоа свести професионалаца према насиљу у породици и систематски рад на превазилажењу предрасуда, заблуда и стереотипних схва-

тања, едукација и трансформација система обуке и образовања полицијских службеника.³⁹

Ако се узме у обзир чињеница да је 2002. године Законом о изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије насиље у породици предвиђено као посебно кривично дело (чл. 118а), а потом и Кривичним закоником из 2005. године, чланом 194, инкриминисано насиље у породици, да је Законом о прекршајима предвиђено изрицање прекршајних санкција, али и да је Породични закон из 2005. године изричито забранио насиље у породици и члановима породице признао право на заштиту од насиља у породици, а паралелно са тим, усвојено неколико стратешких докумената на којима се базира реформа полицијске организације у Србији и имплементација пројекта полиције у заједници, *анализа концепта полиције у заједници* који се примењује у Србији од 2005. године, *утврђивање постојања и објашњење корелације између концепта полиције у заједници и насиља у породици* створили би услове који би омогућили да се:

- препознају модели и начини утврђивања безбедносних потреба грађана на пилот – локацијама (у локалним заједницама);

- идентификују и објасне специфична решења концепта која су уско усмерена према проблему насиља у породици у локалним заједницама;

- утврди фреквентност насиља у породици у локалним заједницама у настојању да се бар делимично разоткрије „тамна бројка“;

- препознају облици превентивног рада полиције у односу на насиља у породици у локалним заједницама;

- утврде предвиђене и реализоване форме партнерског односа полиције и грађана у локалним заједницама на превенцији и сузбијању насиља у породици;

- утврде облици и степен кооперативности полиције у локалној заједници са другим социјалним актерима и субјектима друштвене контроле одређеним да се баве проблемима насиља у породици;

- утврди степен познавања етиолошке и феноменолошке димензије насиља у породици у локалној заједници од стране полицијских службеника у оквиру примене концепта;

39 Spasić, D. Modeli zaštite od porodičnog nasilja u Republici Srbiji. *Bezbednost*, 51(1-2), 208-221, 2009.

- процени задовољство или незадовољство жртава насиља у породици професионалношћу и стручним односом полицијских службеника;

- измери степен поверења грађана у рад полиције у заједници и на томе заснован тренд пријављивања деликата насиља у породици;

- утврди степен јавности у раду полиције у локалној заједници и квалитет односа према медијима;

- утврди ниво професионалне едукованости и стручности полицијских службеника за рад са жртвама насиља у породици и извршиоцима;

- изврши провера квалитета, ефикасности и прилагодљивости концепта полиције у конкретним локалним заједницама према проблему насиља у породици, на бази поређења ефикасности полиције и степена поверења грађана у њен рад у актуелно посматраном периоду (2010–2015) и периоду који му је претходио (2005–2010).

Уместо закључка

Људска безбедност дели „појмовни простор“ са људским развојем, који је такође центриран, вишедимензионалан и дефинисан у простору људских права и слобода. Међутим, људска безбедност има строго ограничен опсег и систематски превентивни аспект. Док људски развој стреми „расту са једнакошћу“, људска безбедност се усредсређује на „пад сигурности“. Приступ људске безбедности указује на рецесију, конфликте, ванредне ситуације, као и на тамну страну догађаја настојећи да се за њих припремимо, или да их предупредимо. „Зато је жариште битке за људску безбедност усмерено на два фронта. Први се односи на безбедносно поље, где победа значи извојевати слободу од страха. Други се односи на економски и друштвени фронт, где победа значи слободу од ускраћености. Нема те одредбе која би се додала Повељи и тиме омогућила Савету безбедности да створи безбедан свет уколико мушкарци и жене немају безбедност у својим домовима и на радним местима.“⁴⁰ Синтагма „слобода од страха“ имала је као циљ да укаже на *слободу од насиља*, док је синтагма „слобода од ускраћености“ означавала слободу од сиромаштва. Ова ментална једна-

⁴⁰ Из извештаја државног секретара САД, поднетог влади о резултатима Конференције у Сан Франциску 1945. године, на којој је донета Повеља о људским правима и слободама.

чина показује колико се људи плаше сиромаштва и ускраћености, и колико желе мир и полицијску заштиту.

Фокус теоријских и истраживачких напора у овом раду, усмерених на анализу релација између концепта полиције у заједници и породичног насиља као појаве која нарушава концепт људске безбедности и као једног од проблема константно присутних у заједници, постављен је и на домете, лимите и могућности унапређења перформанси полицијског рада на превентивном и проактивном односу према феномену породичног насиља.

Теоријска разматрања и анализа концепта људске безбедности и насиља у породици у простору правде, слободе и безбедности, као и бројна друга истраживања породичног насиља у Србији специфична су и по томе што њихови резултати показују да грађани, у највећој мери, сматрају да је породично насиље „унутрашња, приватна ствар сваке породице или партнерског односа и да се у те релације не треба мешати“. Овај став треба узети у обзир и у оквиру полицијских активности у локалним заједницама. Зато су превентивне активности, оперативни полицијски рад и поверење грађана у полицију од великог значаја за рано откривање и спречавање кривичних дела насиља у породици. У годишњим истраживањима јавног мњења у Србији могло се уочити да грађани, у мањем проценту, виде проблем насиља у породици и као локални и као државни, национални проблем. Истовремено, и поједине истраживачке студије у Србији, које су се бавиле проценом преваленције страха од криминала, односно од појединих врста насилничког криминала у локалној заједници, идентификовале су насиље у породици као облик насиља у заједници који несразмерно погађа мушкарце и жене, индиректно оставља последице на децу и малолетна лица и усмерава полицијске активности у оквиру стратегије полицијског рада у заједници.

У свим теоријским концепцијама које се баве анализом односа између концепта полиције у заједници и породичног насиља пошло се од чињенице да се од полиције очекује да, примењујући законска овлашћења, реагује на законом прописан начин, брзо и ефикасно, а да у случајевима породичног насиља делује у правцу спречавања новог насиља и настанка тежих последица.

Одговори на постављена питања омогућили би комплексну анализу и оцену концепта полиције у заједници на подручју Србије, процену квалитета његове имплементације у односу према пробле-

му насиља у породици, критичко сагледавање његових недостатака и давање препорука за превазилажење ограничења и квалитативну доградњу полицијских активности у оквиру реформских трансформација полицијске организације у Србији. Тиме би се учинио и корак ка процени стања људске безбедности кроз сагледавање свих димензија насиља у породици у Србији, односно, одредило потенцијално место Србије у европском простору правде, слободе и безбедности у оквиру процеса европских интеграција.

ЛИТЕРАТУРА

1. Buzan, B., *Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations*, *Journal of Peace Research*, 21, стр. 109–25, 1984.
2. Brown, S. E. Police responses to wife beating: Neglect of a crime of violence. *Journal of Criminal Justice*, 12, 277–288, 1984.
3. Coulter, M., Kuehnle, K., Byers, R., Alfonso, M., Police-reporting behavior and victim-police interactions as described by women in a domestic violence shelter, *Journal of Interpersonal Violence*, 14, 1290–1298, 1999.
4. Dahlberg, L. L., Krug, E. G., Violence: A Global Public Health Problem, In: *World Report on Violence and Health*, ed. E. G. Krug, L. L. Dahlberg, J. A. Mercy, A. B. Zwi, and R. Lozano, 1–21. Geneva: World Health Organization. 2002.
5. Đurić, S. Qualitative approach to the research into the parameters of human security in the community. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(3), 541–559, 2009.
6. Goldstein, H. The New Policing: Confronting Complexity. In O.M. Willard (Ed.), *Community policing, Classical Readings*. London: Prentice Hall, 2000.
7. Hampson, F. O., *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*, New York: Oxford University Press, 2002.
8. Ignjatović, T., Postupanja profesionalaca kao uslov smanjenja sekundarne viktimizacije žrtava partnerskog nasilja u porodici. *Temida*, 12(2), 33–47, 2009a.
9. Ignjatović, T., Pretpostavke za uspostavljanje modela zaštite od nasilja u partnerskim odnosima. *Socijalna misao*, 16(3), 85–99, (2009b).

10. Kennedy, D & Homant, R. Attitudes of abused women toward male and female police officers. *Criminal Justice and Behavior*, 10(4), 391–405, 1983.
11. Konstantinović-Vilić S., Petrušić, N., *Krivično delo nasilja u porodici – aktuelna pravosudna praksa u Beogradu i Nišu*, Beograd: Autonomni ženski centar, Program razvoja dobrih praksi u oblasti nasilja u porodici, 2007.
12. Leaning, J., Sam, A. *Human Security: A Framework for Assessment In Conflict and Transition*, working paper. Cambridge, MA: Harvard Center, 2000.
13. Mill, J. S. *On Liberty*. Peterborough, Canada: Broadview Press, 1999.
14. Milosavljević, B. *Nauka o policiji*. Beograd: Policijska akademija, 1997.
15. Nikolić-Ristanović, V., *Od žrtve do zatvorenice – nasilje u porodici i kriminalitet žena*, Beograd: Viktimološko društvo Srbije, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Prometej, 2000.
16. Nikolić-Ristanović, V., Dokmanović, M. *Međunarodni standardi o nasilju u porodici i njihova primena na Zapadnom Balkanu*, Beograd: IGP „Prometej“, 2006.
17. Oberleitner, G., *Human security and human rights*, European Training – and Research Centre for Human Rights and Democracy, issue no. 8, june 2002.
18. Rosenberg, M. L., Fenley, M. A. (eds) *Violence in America: A Public Health Approach*. New York: Oxford University Press, 1991.
19. Rosenberg, M. L., ed. *Violence as a Public Health Problem: Background Papers for the Surgeon General's Workshop on Violence and Public Health*. Leesburg, VA. October, 2006.
20. Schechter, S., *Women and Male Violence: The Visions and Struggles of the Battered Women's Movement*. Boston: South End Press: str. 219, 1982.
21. Spasić, D., Modeli zaštite od porodičnog nasilja u Republici Srbiji, *Bezbednost*, 51(1–2), 208–221, 2009.
22. Spasić, D., *Karakteristike porodičnog nasilja u Srbiji*. Beograd: Zadužbina Andrejević, 2009.
23. Spasić, D., Djurić, S. & Kesetović, Ž., Community Policing and Local Self-Government: A Case Study of Serbia. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 11(3), 293–309, 2013.

24. Sabina, A. *Valuing freedoms: Sen's capability approach and poverty reduction*. Oxford New York: Oxford University Press, 2002.
25. Sen, A. *Development as Freedom*, Anchor Books, 2000.
26. Stephens, B., Sinden, P. Victims' voices domestic assault victims' perceptions of police demeanor. *Journal of Interpersonal Violence*, 15, 534–547, 2000.
27. Thomas, C. *Global Governance, Development and Human. Security: The Challenge of Poverty and Inequality*. London: Pluto, 2000.
28. Waters, H., A. Hyder, Y. Rajkotia, S. Basu, and A. Butchart, *The Economic Dimensions of Interpersonal Violence*. Geneva: World Health Organization, Department of Injuries and Violence Prevention, 2004.
29. Wolfers, A., *National Security as an Ambiguous Symbol*, *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4., стр. 481–502, 1952.

HUMAN SECURITY AND FAMILY VIOLENCE IN THE EUROPEAN SPACE OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

Danijela Spasic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Slavica Radovanovic

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Abstract: The European Parliament in mid-March 2009, published a study on “external dimension” policy of the European Union (EU) in the area of freedom, security and justice, as well as on current activities and development of the Hague program for strengthening freedom, security and justice in the EU. The European Council adopted the Hague Programme on 4 November 2004. According to it, the European area of freedom, security and justice has two dimensions – external and internal. “The external dimension” refers to the question of how external factors in the areas of justice and home affairs act on the creation of an area of freedom, security and justice in the European Community. Special emphasis was given to the issue of protection of fundamental rights and freedoms which are the essential element of the concept of human security. Therefore, a key consideration in this paper deals with domestic violence

as one of the social phenomena and problems that threaten human security concept, i.e. the fundamental rights and freedoms. The theoretical matrix of qualitative analysis continues to monitor the role and importance of the police in every community in the field of preventing and combating domestic violence, that is, the protection of human security. Specifically, the considerations are directed to the concept of community policing as a strategy of policing that in the world has shown visible results in terms of preventive action, protection of victims of domestic violence and problem-solving approach to domestic violence as a social problem.

The context of interpersonal relationships and conflicts is a specific challenge for the verification of the concept of community policing, when the traditional model of police professionalism based on directing resources to specific criminal incidents make little sense at a time when threats to security and public order and peace come from the collective, not individual sources, and from the problems, not incidents, of the well-organized criminal groups and from persons who have severe psychological, social and existential problems. Identifying opportunities, the willingness and ability of the concept of community policing to professionally, competently and effectively act in the context of family relationships strained by violence, to timely and proactively work on its prevention, define the direction and focus of interest in this research.

Keywords: human security, domestic violence, the police, the concept of community policing.

ОСИГУРАЊЕ И СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД ПРИРОДНИХ КАТАСТРОФА

Др Владимир М. Цветковић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд
vladimirkpa@gmail.com

Проф. др Владимир Јаковљевић

Факултет безбедности Универзитета у Београду
vjakov@fb.bg.ac.rs

Миодраг Станић

Центар за унапређење осигурања, Београд

Сажетак: Број природних катастрофа је у порасту и њихове последице су све разорније. У појединим земљама постоји обавезно осигурање од последица природних катастрофа изазваних поплавом, док је у Србији то још у зачетку. Управо стога, у раду су изнети резултати квантитативног истраживања повезаности демографских и социо-економских карактеристика грађана и осигурања имовине од последица природних катастрофа изазваних поплавом у Републици Србији. Истраживање је спроведено у току 2015. године и том приликом методом случајног узорка одабрано је 19 локалних заједница у којима је анкетирано 2.500 грађана. При томе, примењена је стратегија испитивања у домаћинствима уз примену вишестепног случајног узорка. Резултати дескриптивне статистичке анализе указују да је само 8% испитаника осигурало своју имовину од последица природних катастрофа изазваних поплавом док 86,6% то није учинило. Хи квадрат тестом (χ^2) независности утврђена је статистички значајна повезаност осигурања са демографским карактеристикама испитаника – пол, године старости, ниво образовања, успех у средњој школи и одређеним социо-економским карактеристикама – запосленост, брачни статус и удаљеност домаћинства од реке. Са друге стране, није утврђена статистички значајна повезаност осигурања са висином прихода домаћинства.

Оригиналност истраживања огледа се у унапређењу теоријског фонда знања из области смањења ризика од природних катастро-

фа. Резултати истраживања имају недвосмислен научни и друштвени значај који се огледа у пружању обиља новостворених података који се могу искористити у циљу компарације са резултатима других истраживања у свету и конципирању стратегије подстицања грађана да осигурају своју имовину. Изнети резултати представљају један сегмент обимнијег истраживања спремности грађана за реаговање у природној катастрофи изазваној поплавом у Републици Србији.

Кључне речи: безбедност, природне катастрофе, смањење ризика, осигурање, грађани, демографске, социо-економске.

Увод

Природне катастрофе проузрокују широк спектар последица које се често тешко прате и прецизно мере. Њихово тешко праћење и мерење, посебно се односи на економске последице (Alexander, 1997; Cutter & Emrich, 2005; Baker & Baker, 2010; Cveticović & Dragićević, 2014; Млађан, 2015). Осигурање од последица природних катастрофа представља једну од значајнијих компоненти у процесима реконструкције и опоравка заједнице од насталих штета. Озбиљне последице природних катастрофа које су задесиле подручје Румуније и које су износиле више од 950 милиона евра умногоме су допринеле да се уведе обавезно осигурање од последица поплава, земљотреса и клизиша (Цветковић, 2016: 184). При томе, прописане су и казне од 23 до 116 евра за грађане који не осигурају своју имовину. Са друге стране, поплаве које су задесиле територију Србије 2014. године, узроковале су штету између једно и по и две милијарде евра. У нашој земљи дуго није постојала свест грађана да би требало да осигуравају имовину, али је последњих месеци након 2014. године у порасту осигурање имовине физичких и правних лица. Представници осигуравајућих компанија истичу да имају пораст позива од стране заинтересованих грађана за осигурањем. Свакако, сама премија осигурања зависи од разноврсних фактора: локација, тип изградње и старост објекта. За имовину у зонама ниског ризика, премија осигурања за домаћинства и пословне објекте од могућег земљотреса и поплава износи од двадесет до четрдесет евра годишње (Цветковић, 2016: 184). Према подацима Централне банке, укупна премија осигурања од поплава и земљотреса учествује са 0,8 одсто у укупној премији неживотних

осигурања. На основу података која су друштва за осигурање доставила НБС за првих девет месеци, примећује се да је закључено 51.579 осигурања код којих је покривен ризик поплава, 19.191 осигурање са укљученим ризиком земљотреса и шест осигурања од суше. Укупна премија прикупљена по сва три основа је мања од 300 милиона динара. „Осигурања која покривају ризик поплаве чине свега око 1,5 одсто укупног броја закључених неживотних осигурања, док осигурања која укључују ризик од земљотреса чине око 0,6 одсто укупног броја неживотних осигурања у Србији (<https://osiguranjevr.wordpress.com>).

У теорији о катастрофама постоје разноврсни радови о утицају осигурања на смањење ризика од природних катастрофа (Kunreuther, 1996; Wang, Liao, Yang, Zhao, Liu & Shi, 2012; Collier, & Skees, 2012; Peng, et al., 2014; Hyndman, & Hyndman, 2016; Thirawat, Udampol, & Ponjan, 2016; Liu, Tang, & Miranda, 2015). Сагледавајући мере које држава предузима са циљем смањења ризика од природних катастрофа, примећује се да се недовољно не наглашава важност самозаштите домаћинства, што је и можда један од разлога што је само 20% објеката било осигурано када је 1993. године дошло до поплаве реке Мисисипи (National Research Council, 2006: 126). При томе, примећује се и да нема довољно података о томе на који начин домаћинства доносе одлуке да се осигурају или не. Један од озбиљних проблема када су осигурања од последица поплава у питању односи се и на чињеницу да се често само осигуравају она домаћинства код којих је апсолутно највиша вероватноћа да ће их задесити поплава (Kunreuther & Roth, 1998). Истраживања показују да грађани који не осигурају своју имовину много теже се опорављају од насталих штета услед последица природних катастрофа (Peacock & Girard, 1997). Кунретеров опис начина доношења одлуке домаћинства хоће ли се осигурати сличан је моделима одлучивања о примени заштитних мера које су створили Линдел и Пери (Lindell & Perry, 2004; Lindell, 1994).

Полазећи од пораста броја и озбиљности последица природних катастрофа у Србији, аутори у раду износе резултате квантитативног истраживања у којем су испитани утицаји демографских и социоекономских карактеристика грађана на доношење одлуке о осигурању куће/стана од последица таквих догађаја.

Методолошки оквир истраживања

За потребе реализације истраживања, статистичком методом и методом искуствене генерализације стратификоване су локалне заједнице у Републици Србији са високим и ниским ризиком настанка поплава. На тај начин добијен је стратум. Из тако добијеног стратума, методом случајног узорка одабрано је њих 19 од 154 у којима је утврђена угроженост или потенцијална угроженост од поплава. Истраживањем су обухваћене следеће локалне заједнице: Обреновац, Шабац, Крушевац, Крагујевац, Сремска Митровица, Прибој, Баточина, Свилајнац, Лапово, Параћин, Смед. Паланка, Јаша Томић, Лозница, Бајина Башта, Смедерево, Нови Сад, Краљево, Рековац и Ужице. У даљем поступку узорковања коришћен је вишеетапни случајни узорак. У првој етапи одређени су делови у административним седиштима локалних заједница који су били угрожени стогодишњим водама или потенцијалним ризиком од високих вода. У другој етапи одређене су улице или делови улица, а у трећој етапи одређена су домаћинства у којима је спроведено анкетирање. Број домаћинстава је усклађиван са бројношћу заједнице. Четврта етапа узорковања односила се на процедуру избора испитаника унутар претходно дефинисаног домаћинства. Селекција испитаника је спроведена процедуром случајног одабира пунолетних чланова домаћинства који су се затекли у време анкетирања. У истраживању је укупно анкетирано 2.500 грађана у току 2015. године након мајских поплава (Цветковић, 2015) (табела 1).

Табела 1. Преглед локалних заједница у којима је спроведено анкетирање грађана о осигурању куће/стана од последица поплава

Локална заједница	Укупна квалитативна површина	Насеља	Број становника	Број домаћинства	Број анкетираних	Проценти (%)
Обреновац	410	29	72.682	7.752	178	7,12
Шабац	797	52	114.548	19.585	140	5,60
Крушевац	854	101	131.368	19.342	180	7,20
Крагујевац	835	5	179.417	49.969	191	7,64
Сремска Митровица	762	26	78.776	14.213	174	6,96
Прибој	553	33	26.386	6.199	122	4,88
Баточина	136	11	11.525	1.678	80	3,20

Свилајнац	336	22	22.940	3.141	115	4,60
Лапово	55	2	7.650	2.300	39	1,56
Параћин	542	35	53.327	8.565	147	5,88
Смед. Паланка	421	18	49.185	8.700	205	8,20
Сечањ - Јаша Томић	82	1	2.373	1.111	97	3,88
Лозница	612	54	78.136	6.666	149	5,96
Бајина Башта	673	36	7.432	3.014	50	2,00
Смедерево	484	28	107.048	20.948	145	5,80
Нови Сад	699	16	346.163	72.513	150	6,00
Краљево	1.530	92	123.724	19.360	141	5,64
Рековац	336	32	10.525	710	50	2,00
Ужице	667	41	76.886	17.836	147	5,88
Укупно: 19	10.784	634	1.500.091	283.602	2.500	100

У Табели 2 је дат детаљнији преглед структуре узорка анкетираних грађана. Применом наведених техника узорковања обезбеђена је солидна репрезентативност узорка, а величином узорка поузданост у закључивању на основном скупу – популацији.

Табела 2. Преглед структуре узорка анкетираних грађана

Варијабле	Категорије	Фреквенција	Проценти (%)
Пол	Мушки	1.244	49,8
	Женски	1.256	50,2
Године старости	Од 18 до 28 година	711	28,4
	Од 28 до 38 година	554	22,2
	Од 38 до 48 година	521	20,8
	Од 48 до 58 година	492	19,7
	Од 58 до 68 година	169	6,8
	Преко 68 година	53	2,2
Образовање	Основно	180	7,2
	Средње/трогодишње	520	20,8
	Средње/четворогодишње	1.032	41,3
	Више	245	9,8
	Високо	439	17,6
	Мастер	73	2,9
Брачни статус	Докторат	11	0,4
	Самац/самица	470	18,8
	У вези	423	16,9
	Верен/верена	67	2,7
	Ожењен/удата	1.366	54,6
	Разведен/разведена	99	4,0
	Удовац/удовица	75	3,0

Удаљеност домаћинства од реке	До 2 км	1.479	59,2
	Од 2 до 5 км	744	29,8
	Од 5 до 10 км	231	9,2
	Преко 10 км	46	1,8
Број чланова домаћинства	До 2 члана	63	2,5
	Од 2 до 4 члана	1.223	48,9
	Од 4 до 6 члана	639	25,6
	Преко 6 члана	575	23,0
Статус запослености	Да	1.519	60,8
	Не	883	35,3
Величина стана/куће	Од 35m ²	128	3,9
	Од 35-60m ²	237	7,2
	Од 60-80m ²	279	8,5
	Од 80-100m ²	126	3,9
	Преко 100m ²	45	1,4
Висина прихода	До 25.000 динара	727	29,1
	До 50.000 динара	935	37,4
	До 75.000 динара	475	19,0
	Преко 90.000 динара	191	7,6

Статистичка анализа прикупљених података рађена је у статистичком програму за друштвене науке (SPSS). За испитивање повезаности пола и очекивања помоћи од полиције у природним катастрофама изабран је Хи-квадрат теста независности (χ^2). Пре приступања спровођења теста, биле су испитане опште и посебне претпоставке за његово спровођење. Са друге стране, за испитивање повезаности година старости испитаника, нивоа образовања и успеха у средњој школи коришћена је једнофакторска анализа варијансе.

Резултати и дискусија

Резултати дескриптивне статистичке анализе показују да је само 8% испитаника осигурало своју имовину од последица поплава, док 86,6% то није учинило (табела 3). Са друге стране, резултати истраживања спроведеног у Шкотској (Werritty, Houston, Ball, Tavendale, & Black, 2007: 112) показују да је од укупног број испитаника који су доживели последице поплава чак 84% осигурало своје домаћинство, док 3,9% није. Са друге стране, од укупног броја испитаника који нису доживели последице поплава, 59,8% осигурало је своје домаћинство за разлику од 8,3% испитаника који нису то учинили.

Табела 3. Дистрибуција одговора на питање: „Да ли је ваша кућа или стан осигурана од последица поплава?“

	Фреквенција	Проценти (%)
Да	200	8,0
Не	2.166	86,6
Укупно	2.366	94,6

Полазећи од истраживачког питања да ли постоји разлика у доношењу одлуке о осигурању имовине од последица поплава између жена и мушкараца испитана је повезаност пола и осигурања. Од укупно 2.500 испитаника којима је постављено питање „Да ли бисте осигурали кућу/стан од последица поплаве“ 29,9% испитаника би осигурало, 20,3% не би и 25% не зна (табела 4). Преостали број испитаника није дао одговор на постављено питање. Резултати унакрсног табелирања указују да би од 900 испитаника мушког пола 32,4% донело одлуку о осигурању своје куће/стана, 17,8% то не би учинило и 23,1% не зна какву би одлуку донело. Са друге стране, од 946 испитаника женског пола 27,3% донело би одлуку о осигурању своје куће/стана, 43,8% то не би учинило и 46,3% не зна какву би одлуку донело (табела 4).

Табела 4. Преглед резултата унакрсног табелирања пола и осигурања куће/стана

Пол испитаника		Осигурање куће/стана		
		Да	Не	Не знам
Мушки	Фреквенција	398	218	284
	Пол (%)	32,4	17,8	23,1
	Осигурање (%)	54,2	43,8	46,3
Женски	Фреквенција	336	280	330
	Осигурање (%)	27,3	22,8	26,9
	Перцепција (%)	45,8	56,2	53,7
Укупно	Фреквенција	734	498	614
	Осигурање (%)	29,9	20,3	25,0
	Перцепција (%)	100,0	100,0	100,0

Хи-квадрат тестом независности (χ^2) истражена је веза између пола и категоријске променљиве осигурања од последица поплава. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) показали су да постоји статистички значајна веза између пола испитаника и осигурања од последица поплава ($p = 0,000 < 0,05$, $V = 0,124$) (табела 5). Судећи према добијеним резултатима, мушкарци (54,2%) би у већем проценту осигурали своју кућу/стан у односу на жене (45,8%).

Табела 5. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) пола и осигурања куће/стана

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	36,258 ^a	2	0,000
Likelihood Ratio	36,499	2	0,000
Linear-by-Linear Association	4,635	1	0,031
N of Valid Cases	2.366		

* value – вредност; df – број степени слободe; asymp. Sig – ниво значајности

Symmetric Measures			
		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	0,124	0,000
	Cramer's V	0,124	0,000
N of Valid Cases		2.366	

Након утврђивања постојања статистичке значајне повезаност између пола и доношења одлуке о осигурању, испитали смо постојање повезаности између година старости испитаника и доношења такве одлуке. Резултати унакрсног табелирања указују да би кућу/стан осигурало 7,3% испитаника старости од 18 до 28 година, 10,4% испитаника старости од 28 до 38 година, 5,4% испитаника старости од 38 до 48 година, 9,2% испитаника старости од 48 до 58 година, и 12,6% испитаника старости преко 58 година. Са друге стране, одлуку да не осигурају своју кућу/стан донело би 59,1% испитаника старости од 18 до 28 година, 74,3% испитаника старости од 28 до 38 година, 82,7% испитаника старости од 38 до 48 година, 81,7% испитаника старости од 48 до 58 година. И на крају, да не знају какву би одлуку донели истиче 33,6% испитаника старости од 18 до 28 година, 15,3% испитаника старости од 28 до 38 година, 11,8% испитаника старости од 38 до 48 година и 9,2% испитаника старости преко 58 година (табела 6).

Табела 6. Преглед резултата унакрсног табелирања година старости и осигурања

Године старости		Осигурање куће/стана		
		Да	Не	Не знам
Од 18 до 28 година	Фреквенција	49	399	227
	Године (%)	7,3	59,1	33,6
	Осигурање (%)	24,5	22,9	53,9
Од 28 до 38 година	Фреквенција	54	384	79
	Године (%)	10,4	74,3	15,3
	Осигурање (%)	27,0	22,0	18,8

Од 38 до 48 година	Фреквенција	27	412	59
	Године (%)	5,4	82,7	11,8
	Осигурање (%)	13,5	23,6	14,0
Од 48 до 58 година	Фреквенција	43	383	43
	Године (%)	9,2	81,7	9,2
	Осигурање (%)	21,5	21,9	10,2
Преко 58	Фреквенција	20	132	7
	Године (%)	12,6	83,0	4,4
	Осигурање (%)	10,0	7,6	1,7

Хи-квадрат тестом независности (χ^2) истражена је веза између година старости и категоријске променљиве осигурања од последица поплава. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) показали су да постоји статистички значајна веза између година испитаника и осигурања од последица поплава ($p = 0,000 < 0,05$, $V = 0,203$) (табела 7). Анализом добијених резултата увиђа се да би испитаници старости преко 58 година у највишем проценту осигурали своју кућу/стан, за разлику од испитаника старости од 38 до 48 година који би у најмањем проценту то учинили.

Табела 7. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) година и осигурања

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	194,313	12	0,000
Likelihood Ratio	188,481	12	0,000
Linear-by-Linear Association	90,805	1	0,000
N of Valid Cases	2.366		

* value – вредност; df – број степени слободе; asymp. Sig – ниво значајности

Symmetric Measures			
		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	0,287	0,000
	Cramer's V	0,203	0,000
N of Valid Cases			2.366

У даљем раду пошли смо од истраживачког питања да ли се разликује доношење одлуке о осигурању куће/стана код испитаника различитог нивоа образовања. Резултати унакрсног табелирања указују да би одлуку о осигурању своје куће/стана донело 12% испитаника за основним образовањем, 5,1% испитаника са средњим/трогодишњим образовањем, 6,4% испитаника са средњим/четворогодишњим образовањем, 12% испитаника са завршеном вишом школом, 12,6% испита-

ника са завршеним факултетом, 13,1% са завршеним мастер студијама и 40% испитаника са завршеним докторским студијама. Супротно изложеним резултатима, одлуку да не осигура своју кућу/стан донело би 73,7% испитаника са завршеним основним образовање, 78,1% испитаника са завршеним средњим/трогодишњим образовањем, 71,5% испитаника са завршеним средњим/четворогодишњим образовањем, 73,8% испитаника са завршеном вишом школом, 74,7% испитаника са факултетом, 70,5% испитаника са завршеним мастер студијама и 60% са завршеним докторским студијама. Да не знају какву би одлуку донели истиче 14,4% испитаника са завршеном основном школом, 16,8% испитаника са завршеним средњим/трогодишњим образовањем, 22,1% испитаника са завршеним средњим/четворогодишњим образовањем, 14,2% са завршеном вишом школом, 12,8% испитаника са завршеним факултетом, 16,4% са завршеним мастер студијама (табела 8)

Табела 8. *Преглед резултата унакрсног табелирања нивоа образовања и осигурања*

Ниво образовања		Осигурање куће/стана			
		Да	Не	Не знам	
Основно	Фреквенција	20	123	24	
	Образовање (%)	12,0	73,7	14,4	
	Осигурање (%)	10,0	7,0	5,7	
Средње/трогодишње	Фреквенција	25	382	82	
	Образовање (%)	5,1	78,1	16,8	
	Осигурање (%)	12,5	21,9	19,5	
Средње/четворогодишње	Фреквенција	63	701	217	
	Образовање (%)	6,4	71,5	22,1	
	Осигурање (%)	31,5	40,2	51,5	
Више	Фреквенција	28	172	33	
	Образовање (%)	12,0	73,8	14,2	
	Осигурање (%)	14,0	9,9	7,8	
Високо	Фреквенција	54	321	55	
	Образовање (%)	12,6	74,7	12,8	
	Осигурање (%)	27,0	18,4	13,1	
Мастер	Фреквенција	8	43	10	
	Образовање (%)	13,1	70,5	16,4	
	Осигурање (%)	4,0	2,5	2,4	
Докторат	Фреквенција	2	3	0	
	Образовање (%)	40,0	60,0	0,0	
	Осигурање (%)	1,0	0,2	0,0	

Хи-квадрат тестом независности (χ^2) истражена је веза између нивоа образовања и категоријске променљиве осигурања од последица поплава. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) показали су да постоји статистички значајна веза између нивоа образовања и осигурања од последица поплава ($p = 0,000 < 0,05$, $V = 0,109$) (табела 9). Резултати указују да би испитаници са завршеним докторским студијама у највишем проценту осигурали своју кућу/стан од последица поплава, за разлику од испитаника који су завршили средњу/трогодишњу школу (табела 9).

Табела 9. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) нивоа образовања и осигурања

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	55,891	12	0,000
Likelihood Ratio	53,547	12	0,000
Linear-by-Linear Association	11,732	1	0,001
N of Valid Cases	2.366		

* value – вредност; df – број степени слободе; asymp. Sig – ниво значајности

Symmetric Measures			
		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	0,154	0,000
	Cramer's V	0,109	0,000
N of Valid Cases			2.366

После утврђивања статистички значајне повезаност ниво образовања и доношења одлуке о осигурању куће/стана испитали смо и утицаје успеха у средњој школи на такве одлуке. Из приказаних резултата добијених унакрсним табелирањем запажамо да би одлуку о осигурању куће/стана од последица поплава донело 8,3% испитаника са довољним успехом, 3,6% са добрим успехом, 7% са врло добрим успехом и 12,7% испитаника са одличним успехом. Са друге стране, одлуку да не осигурају своју имовину донело би 75% испитаника са довољним успехом, 79,8% испитаника са добрим успехом, 74,7% са врло добрим успехом и 67,5% испитаника са одличним успехом. Да не знају какву би одлуку донели истиче 16,7% испитаника са довољним успехом, 16,6% са добрим успехом, 18,3% са врло добрим успехом и 19,8% са одличним успехом (табела 10).

Табела 10. *Преглед резултата унакрсног табелирања успеха у средњој школи и осигурања*

Успех у средњој школи		Осигурање куће/стана		
		Да	Не	Не знам
Довољан	Фреквенција	1	9	2
	Успех (%)	8,3	75,0	16,7
	Осигурање (%)	0,6	0,5	0,5
Добар	Фреквенција	16	351	73
	Успех (%)	3,6	79,8	16,6
	Осигурање (%)	9,0	21,3	17,5
Врло добар	Фреквенција	73	784	192
	Успех (%)	7,0	74,7	18,3
	Осигурање (%)	41,2	47,5	46,0
Одличан	Фреквенција	84	446	131
	Успех (%)	12,7	67,5	19,8
	Осигурање (%)	47,5	27,0	31,4

Хи-квадрат тестом независности (χ^2) истражена је веза између успеха у средњој школи и категоријске променљиве осигурања од последица поплава. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) показали су да постоји статистички значајна веза између успеха у средњој школи и осигурања од последица поплава ($p = 0,000 < 0,05$, $V = 0,095$) (табела 11). Пажљивом анализом добијених резултата примећујемо да би у највишем проценту одлуку о осигурању своје куће/стана донели испитаници са оствареним одличним успехом за разлику од испитаника са добрим успехом који би такву одлуку донели у најмањем проценту. Претпостављамо да су добијени резултати резултат вишег нивоа свести грађана који су средњу школу завршили са одличним успехом.

Табела 11. *Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) успеха у школи и осигурања*

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	40,885	8	0,000
Likelihood Ratio	40,866	8	0,000
Linear-by-Linear Association	,963	1	0,326
N of Valid Cases	2.244		

* value – вредност; df – број степени слободe; asymp. Sig – ниво значајности

Symmetric Measures			
		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	0,135	0,000
	Cramer's V	0,095	0,000
N of Valid Cases			2.244

У даљем раду пошло се од истраживачког питања да ли постоји повезаност између статуса запослености и доношења одлуке о осигурању куће/стана од последица поплава. Добијени резултати указују да би одлуку о осигурању куће/стана донело 8,6% испитаника који су запослени и 8,2% испитаника који су незапослени. Са друге стране посматрано, одлуку да не осигурају своју имовину донело би 77,4% испитаника који су запослени и 67,5% испитаника који су незапослени. Да не знају какву би одлуку донели истиче 14% испитаника који су запослени и 24,3% испитаника који нису запослени (табела 12).

Табела 12. Преглед резултата унакрсног табелирања запослености и осигурања

Статус запослености		Осигурање куће/стана		
		Да	Не	Не знам
Запослен	Фреквенција	125	1.126	204
	Запосленост (%)	8,6	77,4	14,0
	Осигурања (%)	64,8	66,7	50,1
Незапослен	Фреквенција	68	563	203
	Запосленост (%)	8,2	67,5	24,3
	Осигурања (%)	35,2	33,3	49,9

Хи-квадрат тестом независности (χ^2) истражена је веза између статуса запослености и категоријске променљиве осигурања од последица поплава. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) показали су да постоји статистички значајна веза између статуса запослености и осигурања од последица поплава ($p = 0,000 < 0,05$, $V = 0,130$) (табела 13). Испитаници који су запослени у незнатно вишем проценту донели би одлуку о осигурању своје куће/стана у односу на испитанике који нису запослени. Добијени резултати су највероватније условљени утицајем радно-правног и социо-економског амбијента којим је изложен запослени испитаника.

Табела 13. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) запослености и осигурања куће/стана

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	38,890	2	0,000
Likelihood Ratio	37,791	2	0,000
Linear-by-Linear Association	24,201	1	0,000
N of Valid Cases	2.289		

* value – вредност; df – број степени слободе; asymp. Sig – ниво значајности

Symmetric Measures			
		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	0,130	0,000
	Cramer's V	0,130	0,000
N of Valid Cases			2.289

Свакако, нисмо желели да оставимо по страни и утицаје висине прихода остварених на нивоу домаћинства на доношење одлуке о осигурању куће/стана од последица поплава. Приказани резултати указују да би кућу/стан осигурало 8,7% испитаника са висином прихода до 25.000 динара, 7,9% испитаника са висином прихода од 25.000 до 50.000 динара, 7,8% испитаника са висином прихода од 50.000 до 75.000 динара и 9,2% испитаника са приходима преко 90.000 динара. Одлуку да не осигурају своју кућу/стан донело би 74,7% испитаника са висином прихода до 25.000 динара, 73,1% испитаника са висином прихода од 25.000 до 50.000 динара, 80% испитаника са приходима од 50.000 до 75.000 динара и 74,1% испитаника са приходима преко 90.000 динара. Да не знају какву би одлуку донели истиче 16,6% испитаника са висином прихода до 25.000 динара, 19% испитаника са приходима од 25.000 до 50.000 динара и 16,8% испитаника са приходима преко 90.000 динара (табела 14).

Табела 14. Преглед резултата унакрсног табелирања висине прихода и осигурања

Висина прихода		Осигурање куће/стана		
		Да	Не	Не знам
До 25.000	Фреквенција	59	504	112
	Висина прихода (%)	8,7	74,7	16,6
	Осигурања (%)	32,1	30,1	30,1
Од 25.000 до 50.000	Фреквенција	72	666	173
	Запосленост (%)	7,9	73,1	19,0
	Осигурања (%)	39,1	39,8	46,5
Од 50.000 до 75.000	Фреквенција	36	367	56
	Запосленост (%)	7,8	80,0	12,2
	Осигурања (%)	19,6	21,9	15,1
Преко 90.000	Фреквенција	17	137	31
	Запосленост (%)	9,2	74,1	16,8
	Осигурања (%)	9,2	8,2	8,3

Хи-квадрат тестом независности (χ^2) истражена је веза између висине прихода и категоријске променљиве осигурања од последица поплава. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) показали су

да не постоји статистички значајна веза између статуса запослености и осигурања од последица поплава ($p = 0,088 > 0,05$, $V = 0,050$) (табела 15). Не постоји разлика у доношењу одлуке о осигурању куће/стана од последица поплава између испитаника по висини прихода који је остварен на нивоу домаћинства.

Табела 15. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) висине прихода и осигурања

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,027	6	0,088
Likelihood Ratio	11,442	6	0,076
Linear-by-Linear Association	0,716	1	0,397
N of Valid Cases	2.230		

* value – вредност; df – број степени слободe; asymp. Sig – ниво значајности

Symmetric Measures			
		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	0,070	0,088
	Cramer's V	0,050	0,088
N of Valid Cases			2.230

Следеће истраживачко питање које се напосто намеће односи се на постојање повезаности брачног статуса и доношења одлуке о осигурању куће/стана од последица поплава. Унакрсним табелирањем утврђено је да би одлуку о осигурању куће/стана од последица поплаве донело 6,3% испитаника који нису у вези, 6,9% испитаника који су у вези, 14,9% испитаника који су верени, 8,3% испитаника који су ожењени/удати, 17,2% испитаника који су разведени и 14,3% испитаника који су удовци/ице. Одлуку да не осигурају своју кућу/стан од последица поплава донело би 70,5% испитаника који нису у вези, 59,8% испитаника који су у вези, 65,7% испитаника који су верени, 80,9% испитаника који су ожењени/удати, 60,6% испитаника који су разведени и 64,6% испитаника који су удовци/ице. Да не знају какву би одлуку донели истиче 23,3% испитаника који нису у вези, 33,2% који су у вези, 19,4% испитаника који су верзи, 10,8% испитаника који су ожењени/удати, 22,2% испитаника који су разведени и 21,4% испитаника који су удовци/ице (табела 16).

Табела 16. Преглед резултата унакрсног табелирања брачног статуса и осигурања

Брачни статус		Осигурање куће/стана		
		Да	Не	Не знам
Није у вези	Фреквенција	27	303	100
	Брачни статус (%)	6,3	70,5	23,3
	Осигурање (%)	13,5	17,4	23,8
У вези	Фреквенција	27	234	130
	Образовање (%)	6,9	59,8	33,2
	Осигурање (%)	13,5	13,4	30,9
Верен/а	Фреквенција	10	44	13
	Образовање (%)	14,9	65,7	19,4
	Осигурање (%)	5,0	2,5	3,1
Ожењен/удата	Фреквенција	109	1.059	141
	Образовање (%)	8,3	80,9	10,8
	Осигурање (%)	54,5	60,7	33,5
Разведен/а	Фреквенција	17	60	22
	Образовање (%)	17,2	60,6	22,2
	Осигурање (%)	8,5	3,4	5,2
Удовац/ица	Фреквенција	10	45	15
	Образовање (%)	14,3	64,3	21,4
	Осигурање (%)	5,0	2,6	3,6

Хи-квадрат тестом независности (χ^2) истражена је веза између брачног статуса и категоријске променљиве осигурања од последица поплава. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) показали су да не постоји статистички значајна веза између статуса запослености и осигурања од последица поплава ($p = 0,000 > 0,05$, $V = 0,172$) (табела 17). Разматрањем приказаних резултата може се истаћи да би одлуку о осигурању куће/стана у највишем проценту донели испитаници који су разведени, док би у најмањем проценту такву одлуку донели испитаници који нису у вези.

Табела 17. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) брачног статуса и осигурања

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	139,969	10	0,000
Likelihood Ratio	132,224	10	0,000
Linear-by-Linear Association	50,187	1	0,000
N of Valid Cases	2.366		

* value – вредност; df – број степени слободе; asymp. Sig – ниво значајности

Symmetric Measures			
		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	0,243	0,000
	Cramer's V	0,172	0,000
N of Valid Cases			2.366

И на крају, испитали смо повезаност удаљености домаћинства од реке на доношења одлуке о осигурању куће/стана од последица поплава. Унакрсним табелирањем утврђено је да би одлуку о осигурању куће/стана од последица поплаве донело 8% испитаника који живе до 2 км од реке, 8,5% испитаника који живе од 2 до 5 км од реке, и 13% испитаника који живе на удаљености преко 10 км од реке. Са друге стране, одлуку да не осигурају своју имовину донело би 76,3% испитаника који живе на удаљености до 2 км од реке, 70,6% испитаника који живе на удаљености од 2 до 5 км од реке и 64,5% испитаника који живе на удаљености преко 10 км. Да не знају какву би одлуку донели истиче 15,7% испитаника који живе у домаћинству удаљеном до 2 км од реке, 21% испитаника који живе у домаћинству удаљеном од 2 до 5 км од реке, и 22,5% испитаника који живе у домаћинству удаљеном преко 10 км од реке (табела 18).

Табела 18. Преглед резултата унакрсног табелирања удаљености куће/стана од реке и осигурања

Удаљеност куће/стана од реке		Осигурање куће/стана		
		Да	Не	Не знам
До 2 км	Фреквенција	113	1.072	220
	Удаљеност (%)	8,0	76,3	15,7
	Угроженост (%)	56,5	61,4	52,3
Од 2 до 5 км	Фреквенција	64	532	158
	Удаљеност (%)	8,5	70,6	21,0
	Угроженост (%)	32,0	30,5	37,5
Преко 10 км	Фреквенција	22	109	38
	Удаљеност (%)	13,0	64,5	22,5
	Угроженост (%)	11,0	6,2	9,0

Хи-квадрат тестом независности (χ^2) истражена је веза између удаљености домаћинства и категоријске променљиве осигурања од

последица поплава. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) показали су да не постоји статистички значајна веза између статуса запослености и осигурања од последица поплава ($p = 0,002 > 0,05$, $V = 0,067$) (табела 19). Испитаници који живе у домаћинствима удаљеним преко 10 км од реке у највећем проценту донели би одлуку да осигурају своју имовину за разлику од испитаника који живе у домаћинствима до 2 км од реке. Може се претпоставити да грађани који живе поред реке мисле да им то неће значити, или да су се и до сада опорављали без осигурања. Свакако, потребно је додатно испитати добијене резултате.

Табела 19. Резултати Хи-квадрат теста независности (χ^2) удаљености куће/стана од реке и осигурања куће/стана

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	21,160	6	0,002
Likelihood Ratio	21,006	6	0,002
Linear-by-Linear Association	1,429	1	0,232
N of Valid Cases	2.366		

* value – вредност; df – број степени слободe; asymp. Sig – ниво значајности

Symmetric Measures			
		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	0,095	0,002
	Cramer's V	0,067	0,002
N of Valid Cases			2.366

Закључак

У квантитативном истраживању у којем су изнети резултати дескриптивне статистичке анализе и Хи-квадрат теста независности (χ^2) дошло се до следећих закључака:

- 8% испитаника осигурало је своју имовину од последица природних катастрофа изазваних поплавом док 86,6% то није учинило;

- утврђена је статистички значајна повезаност осигурања са демографским карактеристикама испитаника – пол, године старости, ниво образовања, успех у средњој школи и одређеним социо-економским карактеристикама – запосленост, брачни статус и удаљеност домаћинства од реке. Резултати показују да би мушкарци у већем проценту осигурали своју кућу/стан у односу на жене; у највећем процен-

ту осигурали би своју кућу/стан следеће категорије грађана: старости преко 58 година, са завршеним докторским дисертацијама, оствареним одличним успехом у средњој школи, грађани који су запослени, разведени и живе у домаћинствима удаљеним преко 10 км од реке.

Резултати истраживања представљају само почетни корак у покушају давања научног објашњења зашто је осигурање куће/стана од последица поплава у Србији недовољно развијено. Иако су дати одговори на бројна питања, велики број остаје да се у будућим истраживањима акутелизује. Препоруке за будућа истраживања се односе на спровођење одређених квалитативних истраживања усмерених ка испитивању начина мотивисања и баријера искоришћавања погодности осигурања кућа/стана. Дакле, постоји континуирана потреба за даљим истраживањима о осигурању од природних катастрофа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Alexander, D. (1997). The study of natural disasters, 1977–97: some reflections on a changing field of knowledge. *Disasters*, 21(4), 284–304.
2. Browne, M. J., & Hoyt, R. E. (2000). The demand for flood insurance: empirical evidence. *Journal of risk and uncertainty*, 20(3), 291–306.
3. Baker, L. R., & Baker, M. D. (2010). Disaster preparedness among families of children with special health care needs. *Disaster medicine and public health preparedness*, 4(03), 240–245.
4. Cutter, S. L., & Emrich, C. (2005). Are natural hazards and disaster losses in the US increasing? *EOS, Transactions American Geophysical Union*, 86(41), 381–389.
5. Cvetković, V., & Dragicević, S. (2014). Spatial and temporal distribution of natural disasters. *Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijic, SASA*, 64(3), 293–309.
6. Цветковић, В. (2016). *Полиција и природне катастрофе*. Београд: Задужбина Андрејевић.
7. Цветковић, В., & Гачић, Ј. (2016). *Евакуација у природним катастрофама*. Београд: Задужбина Андрејевић.
8. Cvetković, V., Dragićević, S., Petrović, M., Mijaković, S., Jakovljević, V., & Gačić, J. (2015). Knowledge and perception of secondary school students in Belgrade about earthquakes as natural disasters. *Polish journal of environmental studies*, 24(4), 1553–1561.

9. Цветковић, В. (2016). Страх и поплаве у Србији: спремност грађана за реаговање на природне катастрофе. *Зборник матице српске за друштвена истраживања*, 155 (2/2016).
10. Јаковљевић, В., Цветковић, В., & Гачић, Ј. (2015). *Природне катастрофе и образовање*. Београд: Факултет безбедности, Универзитет у Београду.
11. Cvetković, V., & Dragicević, S.: Spatial and temporal distribution of natural disasters. *Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijic*, 64(3), 293–309, 2014.
12. Werritty, A., Houston, D., Ball, T., Tavendale, A., & Black, A. (2007). Exploring the social impacts of flood risk and flooding in Scotland: Scottish Executive Edinburgh.
13. Цветковић, В. (2016). Утицај мотивисаности на спремност грађана Републике Србије да реагују на природну катастрофу изазвану поплавом. *Војно дело*, 3/2016.
14. Цветковић, В., Гачић, Ј., & Јаковљевић, В. (2015). Утицај статуса регулисане војне обавезе на спремност грађана за реаговање на природну катастрофу изазвану поплавом у Републици Србији. *Ecologica*, 22(80), 584–590.
15. Cvetković, V., & Stanišić, J. (2015). Relationship between demographic and environmental factors with knowledge of secondary school students on natural disasters. *Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijic*, SASA, 64(3), 65/3, 323–340.
16. Цветковић, В. (2015). Фактори утицаја на знање и перцепцију ученика средњих школа у Београду о природним катастрофама изазваним клизиштима. *Безбедност*, 1/2015, 32–51.
17. Цветковић, В. (2015). Феноменологија природних катастрофа – теоријско одређење и класификација природних катастрофа. *Безбедност, полиција и грађани*, 3 – 4, 311–335.
18. Цветковић, В. (2016). Спремност грађана за реаговање на природну катастрофу изазвану поплавом у Републици Србији. (Докторска дисертација), Универзитет у Београду, Факултет безбедности.
19. National Research Council (US). Committee on Disaster Research in the Social Sciences: Future Challenges and Opportunities. (2006). *Facing hazards and disasters: understanding human dimensions*. National Academies Press.

20. Интернет извор – <https://osiguranjevr.wordpress.com/author/osiguranjevr>. Приступљено 25.03.2016. године у 15 часова.
21. Collier, B., & Skees, J. (2012). Increasing the resilience of financial intermediaries through portfolio-level insurance against natural disasters. *Natural hazards*, 64(1), 55–72.
22. Hyndman, D., & Hyndman, D. (2016). *Natural hazards and disasters*. Cengage Learning.
23. Kunreuther, H. (1996). Mitigating disaster losses through insurance. *Journal of risk and Uncertainty*, 12(2–3), 171–187.
24. Kunreuther, H., & Roth, R.R. (eds.) (1998). *Paying the Price: The Status and Role of Insurance Against Natural Disasters in the United States*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
25. Lindell, M. K., & Perry, R. W. (2004). *Communicating environmental risk in multiethnic communities* (Vol. 7). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
26. Lindell, M.K. (1994). Perceived characteristics of environmental hazards. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 12:303–326.
27. Liu, X., Tang, Y., & Miranda, M. J. (2015). Does Past Experience in Natural Disasters Affect Willingness-to-Pay for Weather Index Insurance? Evidence from China. In 2015 AAEA & WAEA Joint Annual Meeting, July 26–28, San Francisco, California (No. 205374). Agricultural and Applied Economics Association & Western Agricultural Economics Association.
28. Млађан, Д. (2015). Безбедност у ванредним ситуацијама. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
29. Palm, R.I. (1998). Demand for disaster insurance: Residential coverage, pp. 51–66 in H. Kunreuther and Richard J. Roth, Sr. (eds.) *Paying the Price: The Status and Role of Insurance Against Natural Disasters in the United States*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
30. Peacock, W.G., & Girard, C. (1997). Ethnic and racial inequalities in hurricane damage and insurance settlements, pp. 171–190 in W.G. Peacock, B.H. Morrow, and H. Gladwin (eds.) *Hurricane Andrew: Ethnicity, Gender and the Sociology of Disasters*. London: Routledge.
31. Peng, J., Shan, X. G., Gao, Y., Kesete, Y., Davidson, R. A., Nozick, L. K., & Kruse, J. (2014). Modeling the integrated roles of insurance and retrofit

- in managing natural disaster risk: a multi-stakeholder perspective. *Natural hazards*, 74(2), 1043–1068
32. Thirawat, N., Udampol, S., & Ponjan, P. (2016). Disaster risk reduction and international catastrophe risk insurance facility. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 1–19.
33. Wang, M., Liao, C., Yang, S., Zhao, W., Liu, M., & Shi, P. (2012). Are people willing to buy natural disaster insurance in China? Risk awareness, insurance acceptance, and willingness to pay. *Risk Analysis*, 32(10), 1717–1740.

NATURAL DISASTER RISK INSURANCE AND REDUCTION

Vladimir M. Cvetkovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Vladimir Jakovljevic, PhD

University of Belgrade, Faculty of Security

Misko Stanic

Center for Advancement of Insurance, Belgrade

Abstract: The number of natural disasters is increasing and their consequences are increasingly devastating. In some countries there is a mandatory insurance against natural disasters caused by flooding, while in Serbia this is still in its beginning. Therefore, this paper presents the results of quantitative research of correlation between demographic and socio-economic characteristics of citizens and property insurance against the consequences of natural disasters caused by floods in the Republic of Serbia. The survey was conducted in 2015 and on that occasion 19 local communities were randomly selected in which 2,500 persons were interviewed. At the same time, the survey strategy was applied in households using a multi-stage random sample. Results of descriptive statistical analysis indicate that only 8% of respondents have insured their property against the consequences of natural disasters caused by floods while 86.6% did not do so. Chi-square test (χ^2) of independence showed a statistically significant correlation between insurance and demographic

characteristics of respondents – gender, age, level of education, success in high school and some socio-economic characteristics – employment, marital status and home distance from the river. On the other hand, there was no statistically significant relationship between insurance and amount of household income.

The originality of the research is reflected in the improvement of theoretical knowledge in the field of reducing the risk of natural disasters. The research results have unambiguous scientific and social importance which is reflected in the abundance of new data that can be used for the purpose of comparison with the results of other studies in the world and designing the strategy of encouraging citizens to insure their property. The presented results represent a segment of a wider research into citizen preparedness to respond to a natural disaster caused by flood in the Republic of Serbia.

Keywords: security, natural disasters, risk reduction, insurance, citizens, demographic, socio-economic.

ТРЕТМАН ТРАНСРОДНИХ ОСУЂЕНИКА У ЕВРОПИ: *TERTIUM (GENUS) NON DATUR*

Др Зорица Мршевић

Институт друштвених наука, Београд

zmrsevic@idn.org.rs

Сажетак: У тексту се анализирају европски примери затворског третмана трансродних осуђеника. Главни проблем је још увек присутна готово потпуна невидљивост и самог постојања трансродних лица лишених слободе. Готово нигде се службено не региструју осуђена лица по припадности некој трећој категорији, различитој од бинарне поделе на жене и мушкарце. Делимично зато што службена документа не садрже могућност небинарности, али и због оправдане бојазни трансродних особа од јавног декларисања свог родног идентитета. Разликују се две категорије трансродних осуђеника, од којих једну чине они који су завршили оперативни процес родног прилагођавања (промене пола), а другу чине они који се у најширем смислу налазе у различитим фазама хормонске терапије. Док код прве категорије углавном нема дилеме да у пенолошком смислу буду третирани у складу са стеченим полом, поготово у државама где тај процес транзиције прати и промена личних докумената, велики проблем представљају они чији се родни идентитет разликује од њихове, још увек потпуно другачије анатомије. Њихов затворски третман се углавном не решава путем законских регулатива. Негде су то документа из домена јавних политика, као нпр. у Шкотској. У Италији постоје акциони план и министарски указ, као и праксе појединих затворских институција. У тексту се детаљно излажу примери затворских третмана трансродних осуђеника у Француској, Немачкој и Шпанији, као модел добрих намера и могуће добрих пракси. Примери Бугарске и Турске су наведени као негативни примери непостојања било какве регулативе или пракси, што очито отвара пут насиљу и дискриминацији трансродних осуђеника ширих размера.

Кључне речи: трансродни осуђеници, пенолошки модели поступања, Француска, Шпанија, Немачка, негативни примери, Бугарска, Турска.

Увод

Проблем положаја трансродних особа у затвору актуелизован је током последње деценије 20. века, када су до тада постојеће медицинске праксе хормонско-оперативног родног прилагођавања postale све боље усавршене и широко приступачне јер су финансиране у целости или делимично из јавних здравствених фондова. Појава све већег број особа које су прошле тај процес трансформације довела је до нужности правне регулативе њиховог статуса, односно правног признања њиховог новостеченог пола, што је данас у низу европских и ваневропских земаља у правном смислу потпуно неспорно и функционално регулисано. То је пратила повећана видљивост трансродних идентитета, јер трансродне особе, и да хоће, тешко могу да остану скривене и изоловане – једва да постоји неки начин живота који је мање приватног карактера. Одустајање од пола датог рођењем врши се у суштини у јавној сфери – то је видљиво, а тиме се постаје рањив, и та рањивост у виду повећане изложености дискриминацији и насиљу, захтева адекватну правну и институционалну заштиту.

Све је распрострањенија прихваћеност захтева за уважавање људских права трансродних особа која се више не ограничавају само на нужни минимум издавања промењених личних карти и пасоша. Наиме, у друштвеној атмосфери уважавања права и потреба трансродних особа, отворен још низ нових питања у домену трансродног идентитета, јер нису све особе са родном дисфоријом биле вољне да свој проблем решавају на тај, најдрастичнији, оперативни начин, задовољавајући се одређеним интензитетом хормонског третмана и променом спољашњости и стила облачења. Ти нови захтеви односили су се на правно признање родног идентитета различитог од идентитета добијеног рођењем. Низ европских и ваневропских држава већ је омогућио правно признање трансродности, тиме што је омогућило промену личних докумената са променом ознака полне припадности у складу са идентитетом а не биологијом. Компаративноправни подаци из низа европских и азијских држава и држава северноамеричког и јужноамеричког континента указују на однедавно све распрострањенију праксу правне, службене промене правног статуса трансродних особа без претходне операције уважавајући тиме њихов родни идентитет. Увођење ознаке неутралног пола или промена полних ознака у идентификационим документима без претходне операције

могући су од 2015. у Ирској, Канади, Хавајима, Израелу, Колумбији, Малти, Норвешкој, Пољској, од 2014. у америчкој држави Род Ајленд и на Тајвану, од 2013 у Орегону и Јужној Кореји, од 2012. у канадској покрајини Онтарио, од 2011. у Португалији, од 2009. у Вермонту. Са медицинском документацијом/дијагнозом дисфорије то је од 2007. могуће у Шпанији, а без операције, па чак и без икакве медицинске дијагнозе – од 2014. у Данској. Ознака неутралне полне припадности постоји од 2015. у Непалу, од 2014. трећи пол као категорија постоји у Аустралији и Индији, од 2013. у Бангладешу, од 2012. је могућа на Новом Зеланду, од 2009. у Пакистану.

Сви ти друштвени процеси одразили су се и на ситуацију трансродних лица на издржавању затворске казне, која такође имају проблеме али и аспирације сличне онима које имају трансродни на слободи, али веома отежане типичним затворским условима, нпр. режимом издржавања казне, односом других затвореника и затворског особља према њима, здравственим проблемима и сл.

Затвор се у најопштијем смислу речи може сматрати местом историјски дизајнираним за кажњенички смештај мушкараца, док се све „друге“, тј. различите од мушкараца особе на издржавању затворске казне могу сматрати „незгодним“ изузецима. То је највише због њиховог малог броја који онемогућава квалитетну организацију њиховог смештаја, умањује њихову видљивост и спољашњу и унутрашњу мобилизацију за заштиту њихових права. Док је друга половина 20. века била у пенолошком смислу обележена настојањима да се осуђеним женама које чине константних 3–5% затворске популације омогући макар део програма и родно адекватно прилагођених оних програма и третмана које су на располагању мушкарцима, сада се појавила категорија која је далеко малобројнија, али чије специфичности више никако не смеју да се игноришу.

Главни проблем је, још увек присутна, готово потпуна невидљивости и самог постојања трансродних лица лишених слободе, јер се готово нигде службено не региструју осуђена лица по својој припадности категорији, различитој од бинарне поделе на жене и мушкарце. Делимично зато што службена документа не садрже могућност небинарности, али и због оправдане бојазни трансродних особа од јавног декларисања свог родног идентитета. То се даље одражава у реткој или непостојећој регулативи њиховог статуса (*tertium non datur* – трећи не постоје), што представља све мање прихватљиву ситуацију.

Како год дефинисали трансродне осуђенике, као „трећи род“, „други“, или „жене у настанку“ или пак, „жене које то више нису“, или скраћеницама МУЖ (мушкарац у транзицији у жену), или ЖУМ (жена у транзицији у мушкарца), проблеми свеједно постоје и практични модели других земаља могу да помогну у идентификовању могућих праваца њиховог решавања у домаћим условима.

Модели правне регулативе

Поступање са трансродним осуђеним лицима на издржавању затворске казне захтева детаљну регулативу специфичних ситуација које се разликују од сличних у којима се налазе остала лица на издржавању затворске казне. Примарни (али и минимални) циљ је њихова заштита од разних видова насиља и дискриминације, као и очување њиховог људског достојанства, али и стварање затворских услова у којима ће бити могућа заштита права на њихов аутентични родни идентитет.

Потребно је пре свега разликовати две категорије трансродних осуђеника, од којих једну чине они који су завршили оперативни процес родног прилагођавања („промене пола“), а другу чине они који су различитим фазама хормонске терапије. Док код прве категорије углавном нема дилеме да у пенолошком смислу буду третирани у складу са стеченим полом, поготово у државама где тај процес транзиције прати и промена докумената, велики проблем представљају они чији се родни идентитет разликује од њихове још увек потпуно различите анатомије.

Досадашња решења у погледу смештаја и третмана трансродних осуђеника лишених слободе односе се најчешће на оне који нису прошли процес оперативног родног прилагођавања. Она се могу углавном груписати у две групе. Једну чине праксе организовања посебних затворских установа за трансродне осуђенике, а другу различити флексибилни приступи у класификацији и третману трансродних осуђеника у затворским установама у складу са њиховим родним идентитетом различитим од њихове анатомије, или организовања посебне заштитне третмане у општој затворској популацији.

Положај трансродних осуђеника у Европи се углавном не решава путем законских регулатива, делимично и зато што је таквих лица

мало да би својим бројем омогућавали посебни категоријални третман, али и зато што су постојеће праксе различите и са неуједначеним резултатима, као и зато што је доношење нових закона или промена постојећих захтевна и свуда компликована процедура. Негде су то документа из домена јавних политика, као нпр. у Шкотској, где је у октобру 2013. донет документ „Затворска политика о родном идентитету и родном прилагођавању“, који представља један од најсвеобухватнијих докуменат јавне политике своје врсте у Европи и глобално (Затворска политика о родном идентитету и родном прилагођавању Шкотске затворске службе (*Prisoner Gender Identity and Gender Reassignment Policy*)).¹ У Италији пак, је 2008. године донет министарски указ² који одређује промену намене затвора у Емполију као претходног женског затвора са средњим мерама безбедности у „мушку установе за извршење кривичних санкција“ за „такозване заштићене транссексуалне особе“. У исто време је у Италији, на националном нивоу, Одељење затворске управе³ донело је Акциони план⁴ чији је циљ био да се „развије модел третмана *транссексуалних* лица“, а што је учињено слањем упитника свим затворима у којима су смештена трансродна осуђена лица на издржавању затворске казне.⁵

Смештај и затворски третман трансродних лица је у неким земљама неформално дефинисан процедурама усвојеним у појединачним установама за извршење кривичних санкција. У Шпанији нпр. трансродна лица на издржавању затворске казне су призната по свом новостеченом роду након извршене операције, када је реч о смештају у

1 Prisoner Gender Identity and Gender Reassignment Policy, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804941cd>.

2 Министарски указ 20-10-2008 - V° U.C.B. 30-10-2008 – Претварање у мушку установу за извршење кривичних санкција: „Од датума овог указа, женска установа за извршење кривичних санкција Емполи је претворена у мушку установу за извршење кривичних санкција за такозвана заштићена ‘транссексуална’ лица“ (D. M. 20-10-2008 - V° U.C.B. 30-10-2008 Conversion to male correctional facility “As from the date of this decree, the female correctional facility in Empoli is converted to a male correctional facility for so-called protected ‘transgender’ subjects”).

3 The Department of Prison Administration (DAP).

4 Одељење затворске управе – Генерални директорат за осуђена лица на издржавању затворске казне и (њихов) третман – Служба ВИ „Унутрашње опсервације и третман“, ПЕА, бр. 19/2009, анализирана током истраживања архиве извршене од стране ПРАП-а Тоскане. ПЕА је резултирала следећом студијом и чланком: Chianura, G. Di Salvo, G. Giovanardi, “Detenute transgender clandestine negli istituti penitenziari italiani: un’indagine pilota.” *Ecologia della mente* 2/2010: 219-238 (Department of Prison Administration – Directorate-General for Prisoners and Treatment – Office VI “Intramural Observation and Treatment”, PEA n. 19/2009, analyzed during archival research carried out at the PRAP of Tuscany).

5 У следеће установе (у следећим градовима): Alba, Belluno, Bergamo, Bollate, Firenze Sollicciano, Milano S. Vittore, Napoli, Poggioreale, Rimini, Roma, and Rebibbia NC, и то укупно 80 осуђених лица на издржавању затворске казне од октобра 2009. године.

затворима. Међутим, не постоји утврђен правни основ као такав, те је то више ствар судија и управника затвора. Приступ третману поремећаја родног идентитета осуђеног лица које није имало операцију родног прилагођавања могућ је у шпанском затворском систему само по дискреционој одлуци управника затвора.⁶ У Норвешкој⁷, када је реч о смештају у затворима, трансродна осуђена лица су призната по свом новостеченом роду након извршене операције, док за лица која нису оперисана, таква могућност није законски регулисана. У Ирској⁸ не постоје прописи који се односе на интимне претресе од стране полиције и затворских власти. Трансродна лица на издржавању затворске казне ће вероватно у затворима бити признат стечени род, али до сада нема у овом смислу званичних докумената. Прописи о затворима настоје да заштите све затворенике од малтретирања али без посебног реферирања на трансродне особе.⁹

Смештај трансродних особа на издржавању затворске казне је заправо тек један, почетни елеменат комплексне ситуације у којој се оне налазе у затворским установама. Поред смештаја ту је и питање затворског третмана у који улазе начин вршења личног претреса, поседовање и употреба специфичних предмета, затворска одећа, и здравствени третмани, пре, за време и после хормонално оперативне транзиције. То су три комплексна, међусобно испреплетана процеса у којима се усаглашавају потребе трансродних осуђеника са затворским правилима, затворским безбедносним захтевима, али и са правима и потребама осталих осуђеника. Компаративноправна анализа ситуације у европским земљама открива те проблеме и могуће начине њиховог решавања.

6 Integrating Transsexual and Transgendered People (Part 2 of 3) The Amicus brief from Liberty, Part 2 of 3, Integrating Transsexual and Transgendered People, A Comparative Study of European, Commonwealth and International Law, <http://www.pfc.org.uk/caselaw/Liberty%20amicus%20brief%20Part%202.pdf>, приступљено 13. 3. 2016. Spain 34.14 Criminal Justice 34.15 Prisons Transsexual prisoners are recognised in their reassigned gender after surgical 34.16 Access to treatment for Gender Identity Disorder.

7 Integrating Transsexual and Transgendered People (Part 2 of 3) The Amicus brief from Liberty, Part 2 of 3, стр. 19,

8 Integrating Transsexual and Transgendered People (Part 2 of 3), стр. 13.

9 Ireland, 16.10 Criminal Justice 16.11 Prisons Transsexuals.

Француска

У Француској је Општи супервизор (*the General supervisor of places of detention*), као установа за издржавање затворске казне, објавио 2010. године резултате истраживања о проблемима са којима се суочавају трансродне особе лишене слободе. Супервизор је закључио да нема довољно информација о здравственој нези трансродних особа, да трансродне особе немају могућност да користе исту негу коју би имале ван затворске институције и да, у недостатку адекватних упутстава, различити затвори различито приступају проблему трансродних осуђеника. Супервизор је ову прилику искористио и да објасни да се члан 46 Казненог закона из 2009, на чијем се основу осуђеници/ама гарантује квалитетна и континуирана нега какву би имали/имале и ван притвора, односи и на трансродне осуђенике/осуђенице, који имају право на здравствену негу у затвору, али такође и ван њега, уколико је то потребно.

У Француској¹⁰ трансродне жене које немају промењена лична документа, а не могу их имати ако нису оперисане, морају да издржавају казну затвора смештене у мушком затвору. Као и свуда у свету, изложене су сексуалном и другим видовима насиља од стране других осуђеника и грубом исмевању и разним видовима понижавања од стране затворског особља. Како је смештај са другим мушкарцима небезбедан, а у женски затвор не могу јер су званично мушкарци, затворске власти решење проблема виде у смештај трансродних жена у затвореничке болнице или изолацију.

Трансродна осуђена лица у француским затворима долазе у болнице због међу њима раширене појаве самоповређивања. Наиме, како је немогуће да осуђено лице на издржавању затворске казне добије дозволу за оперативни захват родног прилагођавања, без операције није могуће променити цивилни статус, односно добити лична документа са ознакама жељеног рода, различитог од анатомског. Због тога многи од њих прибегавају самоповређивању и самокастрацији настојећи да можда тим путем добију ту операцију.

У болници и изолацији нису омогућене радне активности. „Не можеш да радиш, значи не можеш да зарадиш новац. Немаш право да се

10 A Fleury, on nous isole sinon on se fait violer et massacrer, http://www.liberation.fr/societe/2010/02/19/a-fleury-on-nous-isole-sinon-on-se-fait-violer-et-massacrer_610929, приступљено 13. 3. 2016.

прошеташ... Али најгори је претрес. Током сваког претреса, морамо да се скинемо голе испред надзорника који се смеју. Ту је један који ме третира као да сам ванземалац. Други који галами: 'Прљави транцо, срам те било. То што имаш нису груди, узећу нож и све ти то уклонити.' Излуђује их што виде неког ко истовремено има женске груди и мушке гениталије.“

Следећи проблем је приступ хормонима. „Већини особа је онемогућен хормонски третман од тренутка када стигну у затвор.“ У зависности од личности затворских лекара, могу се добити хормони али се такође произвољно, могу и повремено ускраћивати, тако да се дешава по физичко и психичко здравље разарајући јо-јо ефекат. Што се тиче осталих предмета, постоје подаци да постоји пракса (евидентирана макар у једном затвору), где им је дозвољено да купују и користе козметичке производе. „То не изгледа никако, али када се депилирамо, када ставимо мало хидратантне креме, то нас смирује.“ Ношење женске одеће није дозвољено. Поставља се питање, зашто је то немогуће макар у самици, макар ноћу кад људи на слободи цео дан проводе у мушкој одећи, али кад дођу кући са посла, у свом стану облаче женску одећу?

Немачка

У Немачкој¹¹ су име и пол наведени у службеним документима (*Personenstand*) основа за одлучивање да ли да се неко смести у мушки или женски затвор или затворско одељење/блок. Постоји императивно одвајање по основи полне припадности и тај службени пол је критеријум одлучивања у који затвор ће неко лице бити смештено. То значи, на пример, да ће МУЖ (мушко у женско трансродна лица), које нису промениле свој правно признати пол, а већина припада тој категорији, бити смештени у мушки затвор.

У пракси су могућа одступања од тог генералног правила/политике и познати су примери нпр. две МУЖ особе које су промениле своја прва имена (један у Баварској и један у Северној Рајни Вестфалија), а издржавају казне у женским затворима. Познати су и неуспешни покушаји. У Берлину је 2002. године једна трансжена затворена у затвор

¹¹ Lockdown: prison, repression and gender nonconformity, http://www.bentbarsproject.org/sites/default/files/Lockdown_prison_gender_nonconformity.pdf, приступљено 17. 3. 2016.

Моабит поднела притужбу против свог смештања у затвор за мушкарце и добила је случај у првој инстанци. Управа затвора је, међутим, одбила трансфер те жене, а управа женског затвора одбила је да је прими. Жена је тада изгубила у другом степену и остала је за све време трајања казне у мушком затвору у изолацији. Али познат је и случај две трансжене затворене у мушком затвору у Хамбургу који се све време држе у изолацији. Може се рећи да, у принципу, већина затворских управа није спремна да се посебно труди око трансродних лица на издржавању затворске казне како би им олакшала живот. Не постоји заједнички програми ни договори за трансродне особе у затвору. У већини случајева, они су смештени у изолацији да би их заштитили од других осуђеника. Ова такозвана заштита се састоји од 24 сата у самици, где чак и у затворском дворишту може да се шета само када је сама. Трансродне затвореници су често остављени да сами брину о својој безбедности, уз образложење да би се они суочили с мање опасности када би се потрудили да изгледају „мало мање провокативно“, односно када би више личили на мушкарце, а мање на жене.¹² У погледу предмета који трансродне жене у затвору желе да имају и користе, оне немају право да носе жељену одећу или да користе козметику. Ношење женске одеће у мушком затвору је углавном потпуно ускраћено, јер се тврди да би то угрозило безбедност установе. То се чак одбија и трансженама у изолацији.

Медицински третман родне дисфорије је у затворским институцијама могућ, али је по правилу теже да се почне транзиција у затвору него да се настави тај процес ако је започет пре затвора. Пошто Кривични закон само одређује да о праву на медицински третман одлучује затворски лекар, то је на његовој дискреционој оцени шта спада у такав третман. Дужина казне обично игра важну улогу када је реч о питању транзиције. Код краткотрајних казни промена личног имена или захтев да се добије хормонска терапија су често ускраћени. Оперативно прилагођавање родног идентитета тек уопште не долази у обзир, а осуђеном лицу се обично саветује да сачека да буде пуштен на слободу. Познат је ипак случај успешног добијања операције родног прилагођавања који се десио 2004 године, када је осуђена трансжена у затвору Кемниц добила је судски спор против затвора који је одбио да плати њену операцију. Ово је тренутно једини познати пример успешно добијеног случаја. Осуђена трансродна лица на издржа-

¹² *Op. cit.*, стр. 9 и 10.

вану затворске казне који захтевају хормонску терапију имају више успеха ако су већ раније узимали хормоне, пре него што су дошли у затвор.

У Немачкој нема полицијских смерница које могу да упуте полицију како да се са поштовањем односе према трансродним особама.¹³ Транссексуалне сексуалне раднице су посебно изложене сексуалном насиљу од стране полиције. Под лажним изговором провере идентитета, често су одведени у полицијске станице ради потпуног телесног претреса. Како ти претреси морају бити обављени од стране припадника истог пола као оног који је означен у њиховим личним исправама, трансжене су често приморане да се скидају у присуству великог броја мушкараца. Током претреса они се суочавају са трансфобичним увредама, а пошто многе од сексуалних радница раде илегално, оне ретко због тога подносе притужбе против полиције.¹⁴

Активисткиње и активисти за права трансродних особа настоје да се мења и побољша однос који полиција и правосуђе имају према трансродним особама. Они сматрају да је потребно да се јавно објављују и, ако треба, скандализују случајеви дискриминације и насиља од стране полиције, затворских и правосудних институција, да се води борба да трансродне особе не буду више изложене на милост и немилост полицији и правосуђу који произвољно доносе одлуке у ситуацијама у којима су трансродне особе лишене својих права. Због тога је тренутно њихова главна активност да прикупе извештаје о искуствима из прве руке од кросдресера, трансродних и транссексуалних особа. Документација о искуствима, мишљењима и догађајима може да послужи да се истакне оно што треба да се мења и формира основу за кампање против дискриминације и насиља безбедносних служби.

Шпанија

У Шпанији¹⁵ не постоје статистички подаци о томе колико је трансродних особа на издржавању затворске казне. Још мање постоје било какве посебне државне политике дизајниране да се одговори на њихове потребе. Али Шпанија је одличан пример како се регулирати-

¹³ The situation in Germany, Article contributed by a.r.a.p., www.arap.so36.net, стр. 8.

¹⁴ Године 2002. једна жена је поднела притужбу против полиције, али нажалост без успеха.

¹⁵ La realidad de los transexuales en las cárceles españolas – Sara Montero, <http://www.elmundo.es/yodona/2016/01/22/569fa092ca47411d608b463c.html>, приступљено 27. 3. 2016.

ва и пракса мењају набоље макар ако се радило само о једној јединој особи. Затворски пут Марије Хезус Ластре и борба са њена права довели су до промена. Била је прва трансексуална особа која је, без претходне операције реконструкције пола, била пребачена у женски затвор. Тада је направљен посебан правилник како би се решио њен случај смештаја у затворску установу родног идентитета. Шпанска Казнена институција (*Instituciones Penitenciarias*) креирала је интерни правилник (7/2006) који трансексуалним затвореницима/затвореницама дозвољава којима се род не слаже са оним у личној карти да буду смештени у одељење које одговара њиховом полу. Међутим, у пракси, овај систем не функционише увек јер трансродне особе нису довољно обавештене о овој могућности. У неким случајевима затворском особљу није довољно јасан протокол. Протокол није познат у потпуности у свим казним центрима.¹⁶ Неопходно је посебно обучити затворско особље.¹⁷

Поврх тога, она је пар година касније успела да јој здравствено осигурање Аустрије финансира хируршко прилагођавање пола у затвору, додуше тек након њене судске победе. Први пут се нашла у затвору Виљабона 1998. године, где је била поново затворена 2005. Од првог тренутка почела је битку за то да трансродне особе препознају своја права и у затвору, чак и ако нису имале хируршко прилагођавање пола, и ако лична карта не одражава њихов прави родни идентитет. Од тих њених првих затворских корака ситуација се много променила, иако још увек не постоји посебна процедура за ову специфичну групу осуђених лица лишених слободе.

Када је 1998. године ушла у затвор, није било никаквог другог модела смештаја осим присилног смештаја у мушки затвор за сва трансродна лица лишена слободе која нису била претходно оперисана. Трансженама се одузимала шминка, хеланке, сукње... Све што је било женствено. Госпођа Ластра је то пријавила постигла да им врате све те предмете. То је био њен први судски тријумф. Касније је постигла нови циљ: пребацили су је у женски затвор, иако је неколико месеци

16 Programa LGTBI de la Comunidad de Madrid, http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142615119862&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142342354467, приступљено 30. 3. 2016.

17 FELGTB. Federacion, Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales, y Bisexuales, <http://www.felgtb.org/temas/educacion/noticias/i/11723/307/vii-jornadas-sobre-diversidad-afectivo-sexual-y-de-genero-transexualidad-y-educacion>, приступљено 15. 3. 2016.

касније морала опет да тражи трансфер у мушку зону због лоших односа са стражарима.

Чињеница да се трансексуална жена смешта у мушки затвор може довести до напетих ситуација већ током првог претреса, или када је називају именом који се налази у њеним документима. Постоје и проблеме везани за хормонску терапију. Када је трансродним лицима на издржавању затворске казне потребно да иду на консултације изван затвора, код ендокринолога, неретко се дешава да стално измишљају оправдања да их не воде тамо. Ипак, то није уобичајена пракса и третмани се нормално обављају јер је, у крајној линији, незаконито урадити тако нешто, па овакви проблеми нису чести.

Иначе, Марија Хесус Ластра није имала проблема са осталим затвореницима, заправо је један од њих постао њен супруг током служења казне. Међутим, трансфобија у затворима је постојећа у истој мери као и напољу: „Разлика је у томе што си у затвору између четири зида и не можеш да побегнеш.“

Примери негативних пракси

Праксе држава у којима не само што не постоје специфичне регулативе положаја трансродних осуђеника, већ не постоје ни праксе некаквог макар у најмањој мери, уважавања родног идентитета у затворима, најбоље илуструју драстичност проблема са којима се та осуђеничка популација суочава у таквим ситуацијама.

Бугарска

Бугарска¹⁸ је пример државе у којој не постоје ни регулатива нити позитивни примери добрих пракси поступања са трансродним особама у затворима. Не постоје ни подаци о тој специфичној групи осуђених лица, о чему се сазнаје посредно из недавног извештаја који

18 Права трансродних особа у државама чланицама ЕУ, 2010 (Transgender persons rights in EU member states, 2010), стр. 18–19, <http://www.lgbt-ep.eu/wp-content/uploads/2010/07/NOTE-20100601-PE425.621-Transgender-Persons-Rights-in-the-EU-Member-States.pdf>, приступљено 13. 3. 2016.

се односи уопште на положај целе ЛГБТ популације у затворским институцијама.

У извештају из априла 2014. године¹⁹ наведено је да су осуђене ЛГБТ особе на издржавању затворске казне у Бугарској екстремно рањиве, те да су чешће перципиране све као „геј особе“ услед општер недостатка свести о суштини шта значи бити бисексуална или трансродна особа, као и да су у затворима предрасуде и стереотипи јаче израженији, што их и чини изразито рањивом групом. Даље, наводи се да не постоје доступне информације о броју осуђених ЛГБТ лица на издржавању затворске казне, пошто се, с једне стране, неки од њих, с обзиром да су ЛГБТ, плаше да то признају услед страха од различитих облика узнемиравања (насиља, сексуалног узнемиравања, малтретирања), док с друге стране, затворска администрација не скупља информације о сексуалној оријентацији осуђених лица на издржавању затворских казни, иако такве информације могу бити корисне приликом решавања проблема који произилазе из њихових рањивих статуса. Извештај наводи да се њихова рањивост огледа нарочито у аспектима смештаја, претреса тела, изложености насиљу и дискриминацији.

У Бугарској се смештај у затворе не врши на основу класификације њихових личних карактеристика, нити се родни идентитет узима у обзир. Штавише, постоји шанса намерног смештаја ЛГБТ осуђеника са осуђеницима који имају историју насилног понашања. Не постоје информације о случајевима смештаја трансродних лица на издржавању затворске казне.

За претрес тела не постоје посебна правила за ЛГБТ особе, нити они имају експлицитно право да захтевају да буду претресани од стране затворских чувара одговарајућег рода и са максималним поштовањем свог личног достојанства.

У погледу изложености насиљу, наводи се да је за ЛГБТ осуђена лица на издржавању затворске казне много вероватније да буду жртве сексуалних напада и силовања, него да буду извршитељи оваквих дела. У затворском окружењу је за мушкарце који се пре смештаја у затвор никада не би упустили у сексуалне односе са дру-

19 Re-socialisation of Offenders in the EU: Enhancing the Role of the Civil Society (Re-Soc) Workstream 3: Vulnerable groups of inmates, Country Report – Bulgaria, 17 April 2014, Dimitar Markov, Maria Yordanova, Miryana Ilcheva, Maria Doichinova, www.csd.bg/fileSrc.php?id=22145, приступљено 15. 3. 2016. Наведени подаци преузети са стр. 16–18 овог извештаја.

гим мушкарцима, уобичајено да имају сексуалне везе без пристанка са другим мушкарцима. Пошто силовање осуђеника на издржавању затворске казне од стране других осуђеника у оваквим случајевима укључује особе истог пола, њихови извршиоци су без размишљања етикетирани као хомосексуалци. У ствари, већина силоватеља међу осуђеним лицима на издржавању затворске казне себе виде као хетеросексуалце, а жртве као супституцију за жену. Овакви односи не укључују само сексуалне односе. Укључују и присилну потчињеност лица које је перципирано да је слабије од агресора, често како би се доказала и ојачала позиција мушке хијерархије унутар затворске поткултуре.²⁰ Затворско особље се меша у односе између осуђеника само да би обезбедило заштиту у случају када се крше затворска правила. Осуђена ЛГБТ лица на издржавању затворске казне могу се обратити за психолошку подршку. Но, суочавају се са ризиком да тиме изазову додатно насиље против себе. У случају силовања, потребна је заштита њиховог менталног здравља.

Дискриминација је уобичајени проблем свих рањивих група у бугарским затворима, без обзира на основ по којем судискриминисани. ЛГБТ осуђена лица на издржавању затворске казне су суочена са још јачим стереотипима, и подложна су неједнаком третману и од стране других осуђених лица, и од стране затворског особља. Затворска администрација не прикупља податке о сексуалној оријентацији и родном идентитету осуђених лица на издржавању затворске казне, што резултира недостатком било каквог другачијег третмана по тој основи. Не узима се у обзир ни једна од ових врста рањивости, када је реч о ЛГБТ осуђеним лицима на издржавању затворске казне. Штавише, они због целе ситуације најрадије скривају своју сексуалну оријентацију и родни идентитет из страха од различитих облика злостављања.

Турска

Не постоје поуздане информације о тачном броју ЛГБТИ затвореника/затвореница у Турској, као ни о проблемима са којима се они/оне суочавају, али презентација ситуације трансродних осуђеника у

20 United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on Prisoners with special needs, New York: United Nations, 2009, p. 105.

турским затворима налази се у једној апликацији против Турске пред Европским судом за људска права у Стразбуру.²¹ Подаци ДГП-а наводе да се тренутно на издржавању затворске казне налази 79 ЛГБТИ особа, али тај број је сигурно много већи. Ипак, *The Civil Society in the Penal System Foundation* (Фондација „Цивилно друштво у казненом систему“) спровела је истраживање о затвореницима/затвореницама са специјалним потребама, укључујући и ЛГБТИ особе. Писма која су ЛГБТИ особе послале организацијама цивилног друштва откривају још информација. Писмо једне трансжене, притворене у затвору *Bayrampasa Cezaevi*, које је објавила организација *Human Rights Watch*, описује како је била изложена физичком насиљу и понижавању од стране затворских чувара, укључујући и силовање, притвор у самици и изузетно лоше здравствене услове.

Личне изјаве ЛГБТИ особа потврђују да се у затворима води политика сегрегације и изолације. На пример, у свом писму из затвора „Бафра“ (*Bafra, Samsun*), једна трансродна осуђеница каже да је делила ћелију са још седам трансродних осуђеника. Даље, извештај CISST-а је такође установио да, како би осигурала место у одвојеном крилу, ЛГБТИ особа је морала да пристане на медицински преглед како би се установило који је њен родни идентитет, а шта сексуална оријентација.

Држава трансродним осуђеницима/осуђеницама не обезбеђује употребу хормона и других облике терапије, нити им те трошкове рефундира систем здравственог осигурања. Трансродне особе могу да добију хормоне уз одобрење затворског лекара, али опет немају могућност да бирају врсту хормона која је најпогоднија за њихове потребе. Такође, у затворима нису задовољене ни друге потребе, као што је омогућавање ношења одговарајуће одећа. На пример, трансродна осуђеница у затвору „Бафра“ жалила се у свом писму како јој није омогућено ношење одговарајуће одеће. Такође, трансродни осуђеници/осуђенице често помињу и проблеме попут ограничене могућности коришћења услуга адвоката и забране брачних посета.

21 The European Court of Human Rights, *G.G. v. Turkey* (Application No. 10684/13), Written comments submitted jointly by Transgender Europe (TGEU) ILGA Europe Kaos Gay Lesbian Cultural Research and Solidarity Association (Kaos GL) Counseling Center for Transgender People (T-Der) 31 March 2013. Presentation of the extent to which trans-specific health care is available in Turkey, and the situation of transgender people in Turkish prisons.

Закључак

Државе треба да усвоје институционалне аранжмане којима би заштитиле чланове група које немају никакву друштвену моћ. То се не сматра само некаквим партикуларним мањинским интересом, већ темељним интересом грађанског друштва. Док етничке заједнице немају проблем јер могу да јасно истичу своје захтеве као моралне и легитимне, код трансродне популације то још увек није свуда могуће, па је њихова маргинализација утолико израженија.

Друштво које није у стању да реши питање мањинских и маргинализованих група, или пак, сходно претпостављеној вољи већине игнорише постојање проблема и одбија решење у складу са европским демократским трендовима, то друштво ће, без обзира на то, каквим ће идеолошким разлозима то да оправда – на недогледно време одложити и институционално дефинисање својих демократских задатака.

Коначно, ниво мањинских права је онај осетљив термометар читавог друштва, који ће увек тачно показивати у ком правцу се креће друштво у Србији, у којој мери успева да се модернизује, с каквим шансама изграђује своје трајне демократске институције.

ЛИТЕРАТУРА

1. Chianura, G., Di Salvo, G., Giovanardi, Detenute transgender clandestine negli istituti penitenziari italiani: un'indagine pilota, *Ecologia della mente* 2/2010: 219–238.
2. *Integrating Transsexual and Transgendered People, A Comparative Study of European, Commonwealth and International Law*, <http://www.pfc.org.uk/caselaw/Libertys%20amicus%20brief%20Part%202.pdf>, приступљено 13. 3. 2016.
3. The European Court of Human Rights G.G. v. Turkey (Application No. 10684/13) Written comments submitted jointly by Transgender Europe (TGEU) ILGA Europe Kaos Gay Lesbian Cultural Research and Solidarity Association (Kaos GL) Counseling Center for Transgender People (T-Der) 31 March 2013. Presentation of the extent to which trans-specific health care is available in Turkey, and the situation of transgender people in Turkish prisons.

4. FELGTB. Federacion, Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales, y Bisexuales, <http://www.felgtb.org/temas/educacion/noticias/i/11723/307/vii-jornadas-sobre-diversidad-afectivo-sexual-y-de-genero-transexualidad-y-educacion>, приступљено 17. 3. 2016.
5. VII jornadas sobre diversidad afectivo – sexual y de género, transexualidad y educación, 2016, Universidad de la Rioja, file:///C:/Users/Zorica/Downloads/programa-transexualidad-y-educacion-edasg2016.pdf, приступљено 30. 4. 2016.
6. Landstreicher Wolf, Network of Domination, in Lockdown: prison, repression and gender nonconformity http://www.bentbarsproject.org/sites/default/files/Lockdown_prison_gender_nonconformity.pdf, приступљено 17. 3. 2016.
7. Millot Ondine, 2010, *A Fleury, on nous isole sinon on se fait violer et massacrer. En prison, les transsexuelles sont harcelées, parfois privées de traitement* (У Флерију нас изолују или, у противном, силују нас и масакрирају: писмо једне затворенице лишене људских права. У затвору трансродне малтретирају и понекада им ускраћују третман), Liberation, 19. fevrier, http://www.liberation.fr/societe/2010/02/19/a-fleury-on-nous-isole-sinon-on-se-fait-violer-et-massacrer_610929, приступљено 30. 4. 2016.
8. Министарски указ 20-10-2008 - V° U.C.B. 30-10-2008 – Претварање у мушку установу за извршење кривичних санкција. (Д. М. 20-10-2008 – В° У.Ц.Б. 30-10-2008 Conversion to male correctional facility „As from the date of this decree, the female correctional facility in Empoli is converted to a male correctional facility for so-called protected ‘transgender’ subjects“).
9. Montero Sara, 2016, La realidad de los transexuales en las cárceles españolas, *El Mundo*, <http://www.elmundo.es/yodona/2016/01/22/569fa092ca47411d608b463c.html>, приступљено 27. 3. 2016.
10. Prisoner Gender Identity and Gender Reassignment Policy, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804941cd>, приступљено 13. 3. 2016.
11. Programa de Información y Atención a Homosexuales y Transexuales, Publicación en línea, Madrid, 2014.
12. http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Publicaciones_FA&cid=1354390691759&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idPagina=1343068184449&language=es&pagename=Comunida

- dMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699&site=ComunidadMadrid&sm=1343069714637, приступљено 13. 3. 2016.
13. Programa LGTBI de la Comunidad de Madrid: Programa de Información y Atención a Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales (LGTB) de la Comunidad de Madrid, http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142615119862&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura, приступљено 13. 3. 2016.
 14. Re-socialisation of Offenders in the EU: Enhancing the Role of the Civil Society (re-soc) Workstream 3: Vulnerable groups of inmates, Country Report – Bulgaria, 17 April 2014, Dimitar Markov, Maria Yordanova, Miryana Ilcheva, Maria Doichinova), www.csd.bg/fileSrc.php?id=22145, приступљено 15. 3. 2016.
 15. Anti-repression group from Berlin a.r.a.p., 2013, The situation in Germany, in Lockdown, prison, repression and gender non conformity, стр. 8, www.arap.so36.net, <http://www.bentbarsproject.org/resources/lockdown-prison-repression-and-gender-nonconformity>, приступљено 13. 3. 2016.
 16. Transgender persons rights in EU member states, 2010), стр. 18–19, <http://www.lgbt-ep.eu/wp-content/uploads/2010/07/NOTE-20100601-PE425.621-Transgender-Persons-Rights-in-the-EU-Member-States.pdf>, приступљено 13. 3. 2016.
 17. United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on Prisoners with special needs, New York: United Nations, 2009.

THE TREATMENT OF TRANSGENDER CONVICTS IN EUROPE: *TERTIUM (GENUS) NON DATUR*

Zorica Mrsevic, PhD

Institute of Social Sciences, Belgrade

Abstract: The paper analyzes European examples of prison treatment of transgender prisoners. The main problem is a still present almost complete invisibility of the very existence of transgender inmates. Almost nowhere are officially registered prisoners as belonging to a third category, other than existing binary division between women and men. This is partly

because the official documents do not contain the non-binary option, but also because of justified fear of transgender people to publicly declare their gender identity. There are two different categories of transgender convicts: persons who have completed the gender reassignment surgery (sex change), and persons who, in the broadest sense, are in various stages of hormone therapy. While for the members of the first group there is mainly no doubt that they should be treated in accordance with their newly acquired gender, especially in countries where the transition process includes personal documents replacement, the major problem is with those persons whose gender identity differs from their still completely different anatomy. Their prison treatment is generally not solved by legal regulations. In some countries there are documents from the domain of public policy, e.g. in Scotland. In Italy there is an Action Plan and a Ministerial Decree, as well as the practice of some prisons. The paper details the cases of treatment of transgender prison convicts in France, Germany and Spain, as models of good intentions and probably good practices. Examples of Bulgaria and Turkey are listed as negative examples of the lack of any legal regulation which obviously opens the way for large scale violence and discrimination against transgender convicts.

Keywords: transgender prisoners, good penitentiary treatment models, France, Spain, Germany, the negative examples, Bulgaria, Turkey.

ПРИМЕНА ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА У ПОСТУПАЊУ ПРЕМА ОСУЂЕНИЦАМА

Проф др. Миомира Костић

Правни факултет Универзитета у Нишу

kosticm@prafak.ni.ac.rs

Иван Илић

Правни факултет Универзитета у Нишу

ivan@prafak.ni.ac.rs

Сажетак: На међународном плану се ретко указује на специфичност положаја жена осуђених на казну затвора. Документа којима су регулисана права жена, као што је нпр. Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW) и Пекиншка декларација и платформа деловања, не садрже одредбе које се односе на жене у затворима. Положај осуђених лица, без обзира на пол, регулисан је Универзалном конвенцијом УН о људским правима, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Европском конвенцијом о спречавању мучења и нехуманих или понижавајућих казни или поступака, Европским затворским правилима и Стандардним минималним правилима о поступању са затвореницима. Постоји одређени број међународних докумената који садрже посебне одредбе осуђеницама у пенитенцијарним установама. Та документа су Стандардна минимална правила УН о поступању са затвореницима, Резолуција Конгреса УН из 1980. године и Резолуција о третману према женама у кривичном правосуђу из 1985. На регионалном плану, документ Савета Европе од круцијалног значаја за успостављање стандарда о заштити људских права јесу Европска затворска правила. Примена међународних стандарда зависи од низа околности, пре свега од материјалних могућности државе, али и од степена поштовања женских људских права и слобода осуђеница. Закон о извршењу кривичних санкција из 2014. године имплементира достигнуте међународне стандарде у области заштите основних права осуђених лица, а посебним потребама жена осуђеница бави се у неколико одредаба, које ће бити предмет анализе у раду. Аутори у раду коментаришу важећу регулативу, тражећи меру примене достигнутих међународних

стандарда заштите основних права осуђених лица. На основу до сада спроведених истраживања и сачињених извештаја, аутори критички сагледавају примену појединих облика третмана за осуђенице, у КПЗ за жене у Пожаревцу. На основу изведених закључака дати су предлози побољшања имплементације постојеће регулативе, као и сугестије за унапређење појединих одредаба ЗИКС-а, и одговарајућих подзаконских аката, с циљем потпуне имплементације достигнутих међународних стандарда о поступању са осуђеницама.

Кључне речи: осуђена лица, затвори за жене, пенолошки третман, криминалитет жена.

Феноменологија криминалитета жена

У криминолошкој литератури се криминалитет жена разматра упутно, будући да је учешће мушкараца у чињењу кривичних дела доминантно. Стопа криминалитета жена се разликује, у појединим земљама, а креће се између 5 и 25 процената.¹ У Србији је тај постотак од 8 до 9 процената.² У структури криминалитета жена доминирају лакша кривична дела, извршена без употребе насиља. Жене најчешће врше имовинска кривична дела, усмерена на стицање противправне имовинске користи. Знатно мање је учешће жена у извршењу професионалног криминалитета. Осим имовинског криминалитета, жене често врше лакша насилна кривична дела, као и нарко-деликте. Учешће жена у вршењу убистава је вишеструко мање, у односу на мушкарце.³ Често се дешава да жене убијају након дуговременог насиља, којима су изложене од супружника или других чланова породице.⁴ Није реткост ни убиство детета при порођају (чедоморство), најчешће узроковано постпорођајним синдромом,⁵ али и другим факторима, као што су лоше породичне и економске прилике. Последњих неколико деценија у свету се уочавају промене у структури и динамици криминалитета жена. Генерално, криминалитет жена расте, и то не само у

1 М. Милутиновић, *Криминологија*, Београд, 1979, стр. 186.

2 С. Константиновић Вилић, В. Николић Ристановић, М. Костић, *Криминологија*, Ниш, 2009, стр. 98. Исто показују и подаци Републичког завода за статистику (<http://webzrs.stat.gov.rs>).

3 О феноменологији жена убица, на подручју југоисточне Србије види: Д. Димовски, *Убиства у југоисточној Србији*, Ниш, 2014, стр. 128–131.

4 Више о томе: В. Николић Ристановић, *Од жртве до затворенице: насиље у Србији и криминалитет жена*, Београд, 2000, стр. 115.

5 Z. Šeparović, *Kriminologija i socijalna patologija*, Zagreb, 1981, стр. 210.

транзиционим државама, већ и у водећим земљама у свету. У САД је уочен пораст стопе криминалитета жена, који предњачи у односу на пораст стопе криминалитета мушкараца.⁶ Само током осамдесетих година прошлог века у САД је криминалитет жена порастао за 200%, а од тада до данас је забележен пораст од 400%. Таква динамика криминалитета објашњава се строгошћу Закона о дрога, што је резултирало фрапантним порастом криминалитета везаног за дрогу. Такође је уочен пораст броја извршених кривичних дела, уз употребу насиља, као и пораст броја женских банди. У укупном броју жена криминалки у САД доминира црначка популација у односу на белкиње (чак осам пута више).⁷ У теорији се, такође, упозорава на пораст броја жена које учествују у вршењу терористичких аката. Сматра се да у терористичким групама жене учествују у готово једнаком броју као и мушкарци, те да често имају руководећу улогу у њима. У Србији је криминалитет жена алоциран на кривична дела против имовине, против части и угледа, против живота и тела (доминација убистава и лаких и тешких телесних повреда), као и кривична дела против привреде и службене дужности.⁸ Међу женама криминалкама доминирају незапослене, необразоване, често неписмене жене, које најчешће потичу из социопатолошких породица. Често су у детињству или касније биле жртве злостављања у примарној или секундарној породици. Мотиви за извршење кривичних дела не се разликују од мотива мушкараца, осим код убиства супружника. Стопа рецидивизма је значајно мања него код мушкараца, и износи око 10%. Врста криминалитета мења се у односу на старосну доб. Тако је код млађих жена присутнији насилнички криминалитет, док код старије популације доминира имовински криминалитет, са изузетком присуства убистава, у овом животном добу.

Међународни стандарди о људским правима осуђеница

На међународном плану се ретко указује на специфичност положаја жена осуђених на казну затвора. Документа којима су регулисана права жена, као што је нпр. Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW) и Пекиншка декларација и платфор-

6 M. Singer, *Kriminologija*, Zagreb, 1994, стр. 167.

7 И. Белушић, Криминалитет жена, *Криминологија и социјална интеграција*, бр. 2/2003, стр. 168.

8 С. Константиновић Вилић, В. Николић Ристановић, М. Костић, *op. cit.*, стр. 237.

ма деловања, не садрже одредбе које се односе на жене у затворима. Положај осуђених лица, без обзира на пол, регулисан је Универзалном конвенцијом УН о људским правима, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Европском конвенцијом о спречавању мучења и нехуманих или понижавајућих казни или поступака, Европским затворским правилима и Стандардним минималним правилима о поступању са затвореницима. Сви ови документа истичу потребу заштите угледа и части затвореница, као и заштиту од свих поступака који представљају мучење, понижавање или додатно кажњавање.

На основу Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Одбор за права човека је препоручио да чувари женских затвора, посебно они који долазе у непосредни контакт са осуђеницама, или врше надзор у току ноћи, морају бити жене, а да мушки чувари затвора не би смели учествовати у мерама које укључују телесни додир, као што је нпр. претрес. Медицинско особље за затворенице би такође требало да буде женског пола. Затвореницама мора бити осигурана лекарска нега гинеколога, а такође им се мора омогућити обављање личне хигијене и снабдевање потребним санитетским материјалом.

Постоји одређени број међународних докумената који садрже посебне одредбе о женским лицима у пенитенцијарним установама. Та документа су Стандардна минимална правила УН о поступању са затвореницима, Резолуција Конгреса УН из 1980. године и Резолуција о третману према женама у кривичном правосуђу из 1985.⁹

Према Стандардним минималним правилима УН о поступању са затвореницима, мушка и женска лица треба да буду затворена у различите заводе, а уколико су смештена у исти завод, просторије одређене за смештај осуђеница треба да буду одвојене. У заводима за жене морају постојати посебни уређаји за лечење трудница и жена које се опорављају од порођаја или болести. Ако је дете рођено у затвору, та околност се не помиње у изводу из матичне књиге рођених. Уколико је мајкама затвореницама дозвољено да задрже своје новорођенче, потребно је предузети све мере да се организују посебне просторије за боравак новорођенчади, са квалификованим особљем.

⁹ Више о томе: С. Константиновић Вилић, С. Соковић, *Прописи о извршењу кривичних санкција Србије из угла родне равноправности: потенцијална дискриминација осуђеница*, <http://www.chr-nis.org.rs/wp-content/uploads/2011/05/ZIKS-i-rodna-ravnopravnost.pdf>, доступно 26. 6. 2015.

Резолуција УН донета је у Каракасу 1980. године. Она се односи на третман према осуђеницама. Предвиђа да са женама у току суђења, притвора и издржавања казне треба поступати праведно, уз поштовање начела равноправности. Резолуција посебно подвлачи пажњу коју треба посветити трудним женама и њиховој новорођенчади.

Резолуција о третману према женама у кривичном правосуђу донета је на Конгресу УН у Милану 1985. године. Она садржи неколико препорука. Истиче се да у затворима треба да постоје службе које ће водити бригу о посебним потребама пунолетних и малолетних жена преступница. Резолуција тражи да се испитају алтернативе затварања у свакој фази поступка, те да се осигура адекватно одмеравање и изрицање казни сразмерних тежини кривичног дела. Такође се истиче потреба да се разради стратегија за осигурање коректног поступања према женама преступницама и да се подстакне сарадња са медицинским и службама социјалне заштите.

Канцеларија УН за дрогу и криминал (UNODC) усвојила је Приручник о женама у затвору, 2008. године. Тај документ апострофира посебне потребе осуђеница, са акцентом на права осуђеница са децом. Осим тога, у Приручнику је наглашена потреба да се осуђеницама нагласи приступ свим активностима, које имају осуђеници. За службе у пенитенцијарним установама установљена је обавеза да активно раде на реализацији контаката осуђеница са породицом.¹⁰

На регионалном плану, документ Савета Европе од круцијалног значаја за успостављање стандарда о заштити људских права јесу Европска затворска правила.¹¹ У овом документу се, најпре, успоставља стандард одвојености осуђених лица, по полу (Правило 18, став 8). У Правилу 19, став 7 реглементиран је захтев за обезбеђење посебних услова за хигијену жена. У ЕЗП је, такође, наглашена потреба за уважавањем физичких, психолошких и друштвених потреба жена осуђеница (Правило 34, став 1). У истом Правилу (став 2) успостављена је обавеза пружања подршке и помоћи жртвама свих видова злостављања, у пенитенцијарној установи. За децу, рођену у затвору постоји дужност управе установе да обезбеди све неопходне услове. Новорођенчад могу да остану са мајком у установи, само ако је то у најбољем интересу детета (Правило 36, став 1). Осим тога, захтева се

10 UN Office on Drugs and Crime, *Handbook on Women in Prison*, 2008.

11 www.coe.int/dgh/standardsetting/prisons/EPR/EPSSerbian, доступно 26. 6. 2015.

посебан смештај у посебне просторије за боравак детета, док се налази са мајком, у установи.

Већина земаља је усвојила Стандардна минимална правила, као и Европска затворска правила, и у своје законе унела одредбе, које се тичу жена затвореница. Међутим, спровођење законских одредаба у пракси зависи од низа околности, пре свега, од материјалних могућности, али и од степена поштовања женских људских права и слобода осуђеница.¹² Закон о извршењу кривичних санкција из 2014. године,¹³ имплементира достигнуте међународне стандарде у области заштите основних права осуђених лица, а посебним потребама жена осуђеница бави се у неколико одредаба, које ће бити предмет анализе у наредним одељцима.

Основне карактеристике затвора за жене

У Србији данас постоји само један казнено-поправни завод за жене. То је КПЗ за жене у Пожаревцу. Реч је о пенитенцијарној установи полуотвореног типа, која има три одељења, отворено, полуотворено и затворено одељење. КПЗ за жене у Пожаревцу је капацитета укупно 260 лица, од тога 240 места за лица, осуђена на затворску казну, а 20 места за прекршајно кажњена лица. Иако је Законом о извршењу кривичних санкција предвиђено да је КПЗ за жене у Пожаревцу установа полуотвореног типа, она по архитектури и степену обезбеђења одговара стандардима установе затвореног типа. На тај начин се извршење казне затвора, када су у питању жене, у Србији спроводи у неадекватном типу установе. Више од половине осуђеница чине жене осуђене за убиство, а остале за имовинска кривична дела (крађе, преваре), за економска кривична, као и за кривична дела везана за дрогу. Међу осуђеницама које су извршиле убиство већину чине оне, које су убиле мужеве или рођаке, након вишегодишњег физичког и вербалног злостављања. Већина осуђеница неписмена, 21,6% осуђеница је завршило средњу школу, а само три су завршиле факултет. Више од половине осуђеница су домаћице и пољопривреднице. Већина затвореница је старости између 25 и 45 година. Међу осуђеницама има највише удовица, претежно услед околности да су убиле мужеве. Остале

12 С. Константиновић Вилић, М. Костић, *op. cit.*, стр. 218–219.

13 *Службени гласник РС*, бр. 55/2014, у даљем тексту: ЗИКС.

осуђенице су или разведене, или удате, а најређе неудате. Већи део осуђеница има децу.¹⁴

Према важећим прописима, жене у затвору, као уосталом и током вођења кривичног поступка, имају иста права као осуђена лица мушког пола, али у пракси оне немају једнак приступ тим правима, нити су у правним нормама, које се примењују према лицима лишеним слободе, сагледане специфичне потребе жена затвореница. Те родно специфичне потребе¹⁵ жена у затвору односе се на исхрану, повећану хигијену, здравствену заштиту, посебно у случајевима хроничних болести, ХИВ-а, хепатитиса, других инфекција и полно преносивих болести, психолошку помоћ и терапију у случају преживљеног насиља, посттрауматског стреса, употребе алкохола и опојних дрога, постојања ризика од самоубиства и самоповређивања, репродуктивних права и права деце.¹⁶

Питање остваривања контакта осуђеница са децом регулисано је на различите начине. Мало је земаља у чијим је затворима дозвољен дужи боравак новорођеног детета с мајком. У америчким затворима само изузетно је могуће да дете, које осуђеница роди у току издржавања казне остане уз мајку неко време. С друге стране, у већини европских затвора, оваква могућност постоји. У Србији дете, рођено за време док је мајка на извршењу затворске казне, остаје уз мајку до навршене две године (члан 119, став 1 ЗИКС). Ово је измена, у односу на раније законско решење, да дете остаје уз мајку годину дана, по рођењу. Поређења ради, у Хрватској дете остаје уз мајку до навршене треће године живота. У погледу времена до ког дете остаје са мајком осуђеницом, поставља се питање оправданости боравака детета у затворским условима, са једне стране, и могућности да расте уз мајку, са друге стране. Према мишљењу психолога, за дете је боље да буде уз мајку, до тренутка настанка потребе за социјализацијом. Од тог момента, целисходније је да се дете развија ван пенитенцијарне устано-

14 В. Николић Ристановић, Бесмисао казне затвора, или ка феминистичкој анализи казне, *Женске студије*, бр. 2–3/2015, <http://www.zenskestudije.edu.rs/izdavastvo/elektronska-izdanja/casopis-zenske-studije/zenske-studije-br-2-3/260-bez-smisao-kazne-zatvora-ili-ka-feministickoj-analizi-kazne>, доступно 27. 6. 2015.

15 О потреби узимања у обзир специфичности пола приликом заштите сведока и жртава у кривичном поступку види: И. Илић, *Кривичнопроцесна заштита жена сведока и жртава, Правна клиника за заштиту права жена – норме и пракса*, Београд, 2013, стр. 149–165.

16 С. Константиновић Вилић, С. Соковић, *Родна димензија правилника у области извршења кривичних санкција, део пројекта „Корак по корак кроз реформу система затварања“ Центра за људска права*, Ниш, стр. 1.

ве, или да се обезбеди да већи део дана борави у вртићу, ван затворске установе. Како је почетак социјализације везан за узраст након две године живота, чини се оправданим ново законско решење у новом ЗИКС-у.

Према одредбама, ЗИКС-а, труднице, породиље и мајке које негују дете се смештају одвојено од осталих осуђеница (члан 78 ЗИКС). Просторије у којима бораве осуђенице са децом и труднице, морају да одговарају по стандардима установама дечије заштите (члан 120, став 2 ЗИКС). У КПЗ Пожаревац за жене, труднице, и породиље су смештене у посебном делу, који се колоквијално назива „Породилиште“. Бебама су обезбеђена средства за хигијену, играчке и храна, из буџета Републике Србије, што је стандард, прописан ЗИКС-ом, да су порођај, нега и смештај осуђеница са децом бесплатни. Породиљама је обезбеђена медицинска нега, 24 часа дневно. Имајући у виду могућност појаве постпорођајног стреса код жена, поготово у специфичним условима у пенитенцијарним установама, од великог је значаја обезбедити помоћ психолога. Осуђена жена која негује дете има, такође, према одредбама ЗИКС-а, право на помоћ стручног особља. Осим тога, труднице, породиље и мајке које негују дете имају право на одсуство са рада, сходно регулативи, која уређује права из радног односа (члан 110 ЗИКС). За посете деце, након навршене две године, важе иста правила као за супружнике. Постоји могућност реализовања посете у посебним просторијама завода, најдуже до три часа, једном у два месеца. У неким земљама, постоји могућност боравка два до три дана, у малим породичним апартманима, у којима су осуђеница и њена породица сами, припремају оброке, забављају се, гледају телевизију. Имајући у виду да се дете, након што је навршило две године, одваја од мајке осуђенице, потребно је обезбедити механизме постепености одвајања, у најбољем интересу детета. Наведеним стандардима за мајке са децом треба додати могућност одлагања извршења казне затвора, када је осуђеница навршила шести месец трудноће, или када има дете млађе од годину дана. Ова могућност постоји најкасније до навршене треће године детета. Могућност одлагања извршења казне затвора постоји и у случају рођења мртвог детета, или смрти детета, након порођаја.

У већини женских затвора затворенице су смештене у спаваонице са неколико осуђеница. Ретко се могу срести пенитенцијарне установе, у којима осуђеница има своју собу. Нажалост, таква је ситуација

и са КПЗ за жене у Пожаревцу. Пренасељеност пенитенцијарних установа у овом делу Европе не заобилази ни Србију. Капацитет КПЗ за жене у Пожаревцу је 260 места. Ранијих година је број осуђеница, међутим, био знатно већи. Ипак, од 2013. године, број осуђеница се креће у оквиру капацитета завода, или мало изнад тога.¹⁷ Имајући у виду да је КПЗ за жене у Пожаревцу једина установа тог типа у Србији, у њу се смештају жене осуђене на казну затвора, прекршајно кажњене на казну затвора, као и малолетнице осуђене на казну малолетничког затвора. Смештањем у исту установу отежава се контакт осуђеница са породицом, а доведен је у питање и принцип смештаја што ближе пребивалишту осуђеног лица.

Особености третмана жена, у односу на мушкарце, није препозната приликом примене мере притвора. У подзаконској регулативи, такође, нема посебних одредаба, које се односе на жене осуђенице. То је крупан недостатак, имајући у виду да се уредбама и правилницима операционализују законске одредбе о третману осуђеница. Специфичности ове категорије¹⁸ затворске популације захтева посебну регулативу, која уважава потребе жена.

Недостаци у облицима третмана према осуђеницама

Најзначајнији облици третмана, који се примењују према осуђеницама, су образовање и професионално оспособљавање, радна терапија, организовање слободног времена, групна терапија и приближавање условима живота на слободи.

Образовање и професионално оспособљавање је неопходан део третмана, јер је већина осуђеница с нижим степеном образовања. За већину затвора карактеристично је постојање професионалног оспособљавања, које је усмерено на типично женска занимања без могућности избора. У Канзасу се жене и девојке обучавају у кувању, шивењу или вртларству. Као пример добре праксе у овој области наводи

17 Током 2013. године у КПЗ Пожаревац је боравило 273 осуђеница. Извештај о посети КПЗ за жене у Пожаревцу, Београд 2013, стр. 12, http://www.ombudsman.rs/attachments/3218_IZVESTAJ%20POZAREVAC%20ZENE%20final.pdf, доступно 25. 6. 2015.

18 Непрепознавање специфичних потреба појединих категорија у осуђеничкој популацији једна је од карактеристика домаће легислативе. Више о положају старијих осуђеника види: М. Костић, А. Михајловић, Положај старијих осуђеника у пенитенцијарним установама, *Кривично законодавство – de lege lata et de lege ferenda*, Приједор, 2015, стр. 399–416.

се поправни дом за жене у Њу Џерсију у коме сви наставници са универзитетским образовањем и све затворенице похађају школу, а оне које су заинтересоване имају могућност да прате течајеве из књиговодства и трговине. У том установи такође постоје и посебни разреди за неписмене девојке.

У већем броју пенитенцијарних установа, програми општег и професионалног образовања су ретки и лоше организовани, те је у њих укључен мали број осуђеница (нпр. затвори Тангај, Конгстон, Фрамингам, Вејнсбург). Женама стоје на располагању у затвору искључиво традиционални женски послови, попут шивења, ткања, преправљања одеће, плетења, рада у кухињи и фризерских послова. Тако је, примера ради, у затвору „Ринге“ у Данској, једини посао који обављају осуђенице ручна израда намештаја, што иначе представља посао типичан за просечну Данкињу.¹⁹

Према Извештају Казнено-поправног завода за жене у Пожаревцу из 2010. године, професионално оспособљавање осуђеница и даље подразумева примарно кројачку и пољопривредну делатност. С обзиром на мале капацитете у кројачкој радионици и на пољопривредној економији, готово половина осуђеница је распоређена на тзв. лакше мануелне послове. Практично и професионално образовање своди се само на кројачке и пољопривредне послове, с тим да су технологија рада (застареле кројачке машине, недостатак средстава за пољопривредну опрему, пластенике...), капацитети (максимално по 30) и услови (нема мокрог чвора, грејање не функционише, под је од бетона...) и за ове послове на граници подношљивог.²⁰

На овај проблем надовезује се и чињеница да половина осуђеница нема завршену средњу, односно основну школу. У заводу не постоји ниједан формални облик образовања, односно стручног усавршавања осуђеница. Ангажовање особља своди се на спорадично организовање курса описмењавања, који углавном добровољно држи нека од писмених осуђеница.²¹ Неспровођење програма основног и средњошколског образовања у оквиру КПЗ у Пожаревцу један је од највећих

19 В. Николић Ристановић, *Бесмисао казне затвора или ка феминистичкој анализи казне*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1995.

20 Извештај Казнено-поправног завода за жене у Пожаревцу од 2010. године, http://www.google.rs/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.helsinki.org.rs%2Fserbian%2Fdoc%2Fzatvori%2520-%2520KPZ%2520za%2520zene%2520Pozarevac.doc&ei=rsCRVZzeI-K_ywOdqoCYDg&usg=AFQjCNEr-6g3GY1srYnae9gkiCMnDP4OLg&sig2=LOPcXjelZU9LGVtk7GVvTg&bvm=bv.96783405,d.bGQ, доступно 29. 6. 2015.

21 *Ibidem*.

недостатака третмана. Спровођење програма описмењавања, курс грнчарије и обука за рад на рачунару су недовољни за остваривање зацртаних циљева ове врсте третмана осуђеница. Није тешко закључити да у КПЗ за жене у Пожаревцу остваривање програма образовања није на задовољавајућем нивоу. Омогућено је једино похађање програма описмењавања. Осим тога, *ad hoc* се спроводе програми основне информатичке писмености. Осуђеницама, које похађају факултет је омогућен одлазак на испите. У поређењу са осталим пениденцијарним установама (за мушкарце), право на образовање се остварује у знатно мањој мери. Тиме се отежава укључивање осуђеница у друштвене токове, након извршења казне затвора.

Радна терапија је у функцији преваспитавања осуђеница. Међутим, реализацију радног процеса тешко је спровести у оним установама, које немају средства и сировине за рад, или имају застарелу опрему. Послови које жене могу да обављају у таквим условима традиционално су женски послови, као што је шивење, ткање, кување, прање подова, прање судова и сл. Поставља се питање да ли овакав рад, уз одсуство материјалног стимулисања, може да представља облик третмана и да има васпитну функцију. У КПЗ за жене, у Пожаревцу, забележена је недовољна уписаност. Мали број уписаних осуђеница последица је недостатка квалификација, за које постоји потреба за радним ангажовањем. Са друге стране, недостају инструктори, који би извршили едукацију осуђеница, за та занимања. Обука се спроводи најчешће за послове кројача и за пекару. Чак ни обука за рад на одржавању баште није спровођена. Ни услови рада у радионицама нису на завидном нивоу. Као крупни недостаци помињу се недостатак расхладних уређаја и застареле машине. Уписаност између 20 и 50%,²² свакако је један од горућих проблема у реализацији третмана. Упошљавање, додуше само спорадично, на пословима уређења јавних површина и на паковању робе, ван Завода, свакако је добар начин да се већи број осуђеница укључи у овај, по много чему, одлучујући облик третмана.

Организовање слободног времена је значајан облик третмана, који се примењује у установама. Међутим, истраживања показују да је у установама за жене главна активност у слободно време гледање телевизијског програма и филмова. Врло мали број жена чита књиге, јер у затвору често нема библиотека, или су библиотеке мале и слабо снабдеване, што је према Извештају Казнено-поправног завода за жене у

22 Извештај о посети КПЗ за жене у Пожаревцу, *op. cit.*, стр. 44.

Пожаревцу из 2010. године, такође случај. Бављење жена спортским активностима такође је веома значајно, али се примењује у мањем броју установа, у којима постоје спортски терени.

Приближавање условима живота на слободи остварује се на више начина. Посебно је важно одржавање контакта осуђеница са члановима породице, нарочито са децом. Треба настојати да се обезбеди што чешћи контакт мајке са децом. Такође, потребно је омогућити представницима друштвених организација и невладиних организација, заинтересованих за помоћ затвореницама, приступ затворима и држање радионица, предавања, курсева, семинара, за која су осуђенице заинтересоване.

Групна терапија је веома значајан део третмана, јер се осуђенице уче ненасилном решавању конфликта. Као добар пример издваја се примена групне терапије у женском затвору у Игу у Словенији. У оквиру третмана „социотерапијска орјентација“ значајно место заузела је групна интеракција. Формиране су четири групе осуђеница, којима је руководио тим састављен од четири стручњака, оспособљених за групни рад. Састанци су одржавани једном недељно у исто време и на истом месту. Почетни разговори су се односили на уобичајене ствари, као што су хигијена и кућни ред, а касније се почело расправљати о погодностима. Групе нису могле да саме о томе одлучују, већ су предлагале стручном колегијуму давање погодности. Повремено је долазило до конфликта међу групама, па је требало увести нови облик рада, који би одстранио напетост. Формирана је домска или терапијска заједница, састављена од свих радника завода и свих осуђеница, која се састајала једном недељно. На састанцима је дискутовано о поступцима појединаца, радника и осуђеница, без обзира на њихов статус. Одлучивало се о важним стварима, које се тичу живота у заводу, или изван њега. Супервизори за овакав начин рада били су радници министарства правосуђа Словеније.²³ У КПЗ за жене у Пожаревцу се периодично реализују програми у оквиру групне терапије. Неке од недавно реализованих су психолошког карактера („Препознај, оснажи, реагуј” и „Упознај своје емоције, будимо бољи у комуникацији с другима”). Осим тога, реализују се облици групне терапије, с циљем подизања свести о потреби здравствене заштите и личне хигијене, за превенцију насиља и за одвикавање од конзумирања наркотика.²⁴ На-

23 С. Константиновић Вилић, М. Костић, *op. cit.*, стр. 224.

24 Више о томе: Извештај о посети КПЗ за жене у Пожаревцу, *op. cit.*, стр. 41.

пори на плану спровођења групне терапије свакако су за похвалу, и требало би их спроводити континуирано, уз учешће већег броја припадника стручних служби у КПЗ у Пожаревцу.

Утицај третмана према осуђеницама на криминалитет жена

Анализа стања у затворима за жене показује одсуство воље да се у ове установе омогући продор модерних трендова у извршавању казне затвора. Отворене установе у затворима за жене још увек су реткост, тако да се према женама примењује оштрији третман, који је у апсолутној контрадикцији са њиховом реалном друштвеном опасношћу, имајући у виду чињеницу да су већина осуђеница или жртве насиља у породици, или мајке које врше кривична дела, с циљем прехрањивања породице. Припрема за укључивање у нормалан живот на слободи, односно програм ресоцијализације, или не постоји, или је неадекватан. Начин на који је организован образовни процес и процес стручног усавршавања нигде у свету не ствара претпоставке за економски независан живот жене на слободи. Женама се не омогућава школовање и стручно оспособљавање, или се оспособљавају искључиво за традиционална женска занимања, за која је најтеже наћи запослење и која су најслабије плаћена.²⁵

Криминалитет жена је, у највећем броју случајева тесно повезан са тешким економским положајем жена, када оне врше имовинска и економска кривична дела. Економска зависност, у односу на супруга, оца или неког другог члана породице, доводи до вршења кривичних дела против живота и тела. Убиство, због дуготрајног злостављања од члана породице, повезано је са ниским образовним и социјалним статусом, који им умањује способности и реалне могућности за тражење легалних излаза из економске, социјалне или породичне ситуације, у којој се налазе. Из наведеног је јасно да првенствено деловањем на те факторе треба утицати на спречавање криминалног понашања жена, у будућности. Данас највећи део криминалитета жена врше необразоване жене, које су се налазиле у односу зависности према другима. За овакве жене веома је важан процес ресоцијализације у затвору. Реалност је сасвим другачија. Уместо да буду оспособљене и психички оснажене за независан живот на слободи, оне се формирају за зави-

25 В. Николић Ристановић, *op. cit.*

сне улоге, уз помоћ већ постојеће зависности, да би се у њој даље одржавале, под изговором заштите. На тај начин ствара се погодно тле за даљу криминализацију. Тако ће жена, која је на издржавању казне због извршеног имовинског деликта, јер није била у могућности да издржава себе и своју децу, уколико из затвора изађе без способности да на легалан начин нађе запослење, или без могућности да користи социјална давања, наставити да не поштује закон после изласка из затвора. Жена која је у затвору због убиства мужа, после дугогодишњег насиља над њом, за коју се може рећи да је ситуациона криминалка, уколико није оспособљена за живот на слободи, после изласка из затвора, лако може поново постати жртва или криминалка.²⁶ Нису непознати случајеви да се такве жене, немајући алтернативу, поново везују за примитивне и насилне партнере и тако улазе у зачарани круг, из којег је поново једини излаз криминалитет.²⁷

Закључак

Садашње стање целокупног пеналног третмана у Србији поседује низ значајних недостатака, који отежавају циљ примене казне затвора. Иако се, у теорији, оправдано поставља питање примене казне затвора према женама, није тешко приметити да је примена алтернативних санкција и парасанкција недовољна. Са друге стране, затворски систем, у коме постоји само једна установа, номинално, полуотвореног, а фактички, затвореног типа онемогућава диференцијацију осуђеница, према тежини извршеног кривичног дела, и потребама третмана. У односу на мушкарце осуђенике, доведен је у питање принцип извршења казне затвора у околини пребивалишта. На тај начин је отежана и комуникација са породицом. Услови у КПЗ за жене су недовољно добри, што може имати неповољне реперкусије по здравље жена осуђеница. Недостаци у третману косе се ца циљем ресоцијализације, коме се тежи. Курс описмењавања, уместо осмишљеног образовног система, оспособљавање за два, до три заната и недовољна упосленост, не може представљати помак напред за индивидуу, која се налази на извршењу казне затвора. Постпенални третман, који је ионако веома лоше организован, готово да представља немогућу ми-

26 С. Константиновић Вилић, М. Костић *op. cit.*, стр. 225.

27 В. Николић Ристановић, *op. cit.*

сију, ако осуђеница изађе из установе без икаквих могућности да применом свог знања или вештине заради за живот. Поврх свега, доминантна категорија осуђеница су жене убице, које су лишиле живота свог мужа, или члана породице, након дугогодишњег злостављања. Поставља се питање каква се порука шаље друштву уопште, када се једино пише егzekуција, а предисторија, која је кулминирала јединим могућим излазом за жену, остане заборављена. Превенцијом насиља у породици и оштром реакцијом према насилницима, број жена убица био би рапидно смањен. За остале извршитељке, претежно имовинских деликата, опортуна је примена алтернатива казни затвора, у виду рада у јавном интересу. Од ове кривичне санкције корист би имали држава и друштво, уз избегавање похађања „школе за криминалце“, након чега се осуђеница тешко интегрише, најпре у сопствену породицу, а касније и у ширу заједницу.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белушић, И., Криминалитет жена, *Криминологија и социјална интеграција*, бр. 2/2003.
2. Вилић, С., Соковић, С., *Прописи о извршењу кривичних санкција Србије из угла родне равноправности: потенцијална дискриминација осуђеница*, <http://www.chr-nis.org.rs/wp-content/uploads/2011/05/ZIKS-i-rodna-ravnopravnost.pdf>, доступно 20. 4. 2016.
3. Димовски, Д., *Убивства у југоисточној Србији*, Ниш, 2014.
4. Илић, И., Кривичнопроцесна заштита жена сведока и жртава, *Правна клиника за заштиту права жена – норме и пракса*, Београд, 2013, стр. 149–165.
5. Константиновић Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М., *Криминологија*, Ниш, 2009.
6. Константиновић Вилић, С., Соковић, С., *Родна димензија правилника у области извршења кривичних санкција*, Центар за људска права, Ниш, <http://www.chr-nis.org.rs/wp-content/uploads/2011/11/Rodna-dimenzija-pravilnika-F-3.pdf>, доступно 30. 4. 2016.
7. Костић, М., Михајловић, А., Положај старијих осуђеника у пенитенцијарним установама, *Кривично законодавство – de lege lata et de lege ferenda*, Приједор, 2015, стр. 399–416.
8. Милутиновић, М., *Криминологија*, Београд, 1979.

9. Николић Ристановић, В., Бесмисао казне затвора, или ка феминистичкој анализи казне, *Женске студије*, бр. 2–3/2015.
10. Николић Ристановић, В., *Од жртве до затворенице: насиље у Србији и криминалитет жена*, Београд, 2000.
11. Singer, M., *Kriminologija*, Zagreb, 1994 .
12. Šeparović, Z., *Kriminologija i socijalna patologija*, Zagreb, 1981.

APPLICATION OF THE EUROPEAN STANDARDS IN TREATMENT OF FEMALE CONVICTS

Miomira Kostic, PhD

University of Nis, Faculty of Law

Ivan Ilic

University of Nis, Faculty of Law

Abstract: At the international level it is rarely pointed out to a specific position of women sentenced to imprisonment. Documents which regulate the rights of women, such as The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW), and the Beijing Declaration and Platform for Action, do not contain provisions pertaining to women in prisons. The situation of prisoners, regardless of their sex, is regulated by the UN Universal Convention on Human Rights, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, European Prison Rules and the Standard Minimum Rules for the Treatment with prisoners. There are a number of international documents, which contain specific provisions on prisoners in the penitentiary institutions. These documents are the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, the Congress resolution from the UN Resolution 1980 and on the treatment of women in the criminal justice system from 1985. At the regional level, the document of the Council of Europe, which is of crucial importance for the establishment of standards of protection of human rights, is the European Prison Rules. Application of international standards depends on many circumstances, above all, the financial possibilities of the state, but also

the degree of respect for women's human rights and freedoms of inmates. Law on Execution of Criminal Sanctions of 2014 implements international standards in the field of protection of fundamental rights of prisoners, and the special needs of women inmates engaged in a number of provisions, which will be the subject of analysis in this paper. The authors comment on the valid regulations, seeking a measure of application of international standards for the protection of fundamental rights of prisoners. Based on the research conducted so far, and report composed, the authors critically observe the implementation of certain forms of treatment of prisoners in the penitentiary for women in Pozarevac. Based on the findings the authors point to a need to improve the implementation of existing regulations, as well as propose suggestions for the improvement of certain provisions of ZIKS, and relevant by-law regulations, with the aim to achieve full implementation of international standards on the treatment of women prisoners.

Keywords: prisoners, prisons for women, punitive treatment, women's crime.

СПОРТ КАО НАЧИН ПРЕВЕНЦИЈЕ МАЛОЛЕТНИЧКЕ ДЕЛИНКВЕНЦИЈЕ¹

Доц. др Дарко Димовски

Правни факултет Универзитета у Нишу

darko@prafak.ni.ac.rs

Сажетак: Аутор је, полазећи од одређења спорта, представио могућности његове примене у превенцији криминалитета и делинквенције. Анализирана је стопа малолетничке делинквенције у одређеним државама уз наглашавање чињеница да класичне кривичноправне мере не дају адекватне резултате. Стога је неопходно, како истиче аутор, применити неке друге мере превенције, које се отелотворују у примени спорта и физичких активности. Представљени су примери добре праксе у државама које су највише постигле у изградњи таквих програма. На крају рада аутор наглашава потребу стварања оваквих програма у Републици Србији, јер је број пријављених кривичних дела почињен од стране малолетних и пунолетних лица повећан.

Кључне речи: спорт, физичка активност, превенција, малолетничка делинквенција.

Увод

Једнообразна дефиниција спорта не постоји, јер се приликом његовог одређења полазило од различитих критеријума. Наиме, као критеријуми за дефинисање спорта наводе се: забава, игра, борба, нагон, страст као институционална сфера, која је настала индустријском револуцијом.² Иако постоје различите полазне основе за одређење спорта, једна од дефиниција може гласити да је спорт активност која укључује физички напор и вештину у којој се појединац или тим такмиче против другог појединца или тима ради забаве.³ Специјална агенција Уједињених нација UNESCO под спортом подразумева „све

1 Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179046, Министарства за просвету, науку и технолошки развој Републике Србије.

2 http://www.savremenisport.com/Osnove_Sociolosko_odredjenje_sporta.html, приступљено 22. 12. 2013.

3 <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/sport>, 22. 12. 2013.

облике физичке активности, који, кроз повремено или организовано учешће, имају за циљ изражавање или побољшање физичке кондиције и ментално благостање, формирање друштвених односа или остваривање резултата на свим нивоима“.⁴

Иако спорт има за циљ развијање навике вежбања међу омладином, при чему се долази до стварања племенитих осећања, спорт често може да генерише агресивност, због притиска којим су изложени спортисти, све са циљем остваривања коначне победе. Управо испољавање агресивности доводи до насиља у спорту. У криминологији, у последњим деценијама, развијен је концепт да спорт, поред тога што у одређеним случајевима резултира насиљем, може да се користи у превенцији криминалитета.

Генерални став међу социолозима је да бављење спортом међу омладином доводи до физичког и психичког развоја, што у крајњем случају има позитивне ефекте на живот омладинаца. Последњих деценија направљени су посебни програми, који треба да резултирају превенцијом криминалитета и његовим смањењем међу особама које се баве спортом. Разлог за окретање криминолога схватању да се спорт искористи за превенцију криминалитета међу омладином настао је након увида у податке да изрицање кривичних санкција малолетним делинквентима не даје увек адекватне резултате. Дobar пример тога може се уочити у америчкој савезној држави Онтарио, у којој је више од деценије била примењивана нулта толеранција на малолетничку делинквенцију. Без обзира на сав труд полицијских и правосудних органа, у периоду од 1989. до 1993. године обим малолетничке делинквенције је утростручен. Од укупних средстава намењених за борбу против малолетничке делинквенције у тој савезној држави, око 70% бива потрошено на казну малолетничког затвора.⁵

Приказани резултати илуструју неефикасност класичних мера за борбу против малолетничке делинквенције. Стога су одређени криминолози предложили промену приступа, која би се огледала у одвраћању малолетника од негативних друштвених активности, односно предделинквентног понашања, пре него што буду увучени у вршење кривичних дела. Промена приступа реакције друштва и државе на малолетничку делинквенцију отелотворује се у развијању социјал-

⁴ *Physical education and sport*, http://portal.unesco.org/education/en/ev.phpURL_ID=2221&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, приступљено 2. 12. 2013.

⁵ D. Carmicheal, *Youth sport VS. Youth Crime*, 2008, стр. 1–2, <http://www.fairplayforchildren.org/pdf/1299566926.pdf>, приступљено 24. 12. 2013.

них програма различитих садржаја, којим би се омогућила међусобна интеракција младих људи, уз обраћање посебне пажње на развитак вештина решавања проблема.⁶

Примери добре праксе превенције малолетничке делинквенције путем спорта

Бројна истраживања указала су на ефикасност ангажовања малолетника у спорту, с циљем превенције делинквентног понашања. Иако су истраживања о успешности бављења спортом с циљем превенције делинквентног понашања почела да се спроводе тек у прошлом веку, још у XIX веку се примењивало укључивање мушких школараца у различите спортске активности како би били спречени да врше крађе, да се насилнички понашају, као и да пију алкохол.⁷

Модерни спортски програми који су за циљ имали спречавање малолетника да се одају криминалном понашању развијани су у земљама широм света. Тако је, на пример, у Канзас Ситију (Kansas City), у савезној држави Мисури (Missouri), направљен је програм играња кошарке у вечерњим и поноћним терминима, што је довело до смањења обима малолетничке делинквенције међу Афроамериканацама. Постигнути резултати су били више него очекивани. Према извештају полиције Канзас Ситија дошло је до смањења од једне до две трећине у укупном обиму малолетничке делинквенције у подручјима у којима се спроводио овај програм превенције делинквенције малолетника од десет до двадесет једне године старости.⁸ У Менхетну (Manhattan) у Њујорку (New York) спроведен је сличан пројекат – поноћна кошаркашка лига. Као циљ тог пројекта постављено је смањење обима криминалитета и ремећења јавног реда и мира од стране младих људи, уз пружање помоћи и давање савета о свим питањима са којима се они могу суочити.⁹ У савезној држави Вирџинија (Virginia), у градићу Александрија (Alexendria), организоване су трке за малолетнице, које су вршиле кривична дела, од стране *Road Runners Club of America*. Резултат је био смањење стопе учешћа малолетница у делинквенцији.

6 M. R. Gilliver, Sport: A tool for youth engagement? An impact report of Inner city sports programmes in New York, стр. 2, http://www.wcmt.org.uk/reports/881_1.pdf, приступљено 25. 12. 2013.

7 M. Johnson, Summers, M., *Sports Marketing*, Thompson Learning, Australia, 2005, стр. 63.

8 M. R. Gilliver, *op. cit.*, стр. 3.

9 M. R. Gilliver, *op. cit.*, стр. 4.

Током 2008. и 2009. године покренут је пилот пројекат, под називом „Спорт за сву омладину“ (*Sport 4 All Youth*), на реци Сен. Лорен (Saint Lawrence) у Броквилу (Brockville), у Онтарију (Ontario) у Канади. Суштина тог пројекта била је омогућавање делинквентним младим људима, посебно онима који потичу из породица са нижим социоекономским статусом, да скијају на води уз помоћ жичаре (*wakeboarding*). Резултат је био смањење обима малолетничке делинквенције.¹⁰

Потреба превенције криминалитета путем спорта и физичке активности у Републици Србији

Да бисмо употребили спорт и физичку активност као начин превенције криминалитета потребно је прво да видимо да ли постоји потреба за тако нечим, и то установљавањем обима кривичних дела почињених од стране малолетних и пунолетних лица. Наиме, број кривичних пријава за почињена кривична дела од стране малолетника у периоду од 2003. до 2012. године најмањи је био 2003. године – 2.415, а највећи 2011. године – 4.323, што указује индиректно на раст почињених кривичних дела од стране малолетника од преко 70%. Иако је број пријављених кривичних дела почињених од стране малолетника током 2012. године спао на 3.913, и даље постоји велики пораст броја кривичних дела почињених од стране малолетника у односу на почетну годину посматраног периода.¹¹

Иако је стопа поврата међу малолетницима драстично мања у односу на пунолетна лица – 17% према 65%, треба бити нарочито опрезан, јер због кратког трајања малолетства, а дугог трајања кривичних поступака, ствара се привид да је стопа поврата код малолетника знатно мања, без обзира на ситуацију да примарни малолетни делинквент учини кривично дело после напуњених 18 година живота. Другим речима, такво лице се не може сматрати малолетним повратником, јер је наредно кривично дело извршило по стицању пунолетства. Уколико би се та лица ипак посматрала као малолетни повратници,

10 Community Services Committee, http://www.huntsville.ca/en/documentuploads/Agendas/doc_634347663696986367.pdf, приступљено 28. 12. 2013.

11 Малолетни учиниоци кривичних дела – Пријаве, оптужења и осуде – 2012, Београд, 2013, Република Србија, Републички завод за статистику, http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/24/97/SB-577_Maloletni_uciniociKD.pdf, приступљено 12. 1. 2014.

стопа рецидивизма малолетника би износила између 80 и 85%.¹² Из приказаних резултата јасно је да класичне кривичноправне мере, попут изрицања кривичних санкција за сузбијање малолетничке делинквенције не дају адекватне резултате. Уједно, претпоставка је да се постпенални третман, примењен према малолетницима по истеку одговарајуће кривичне санкције у пенитенцијарним установама не спроводи на одговарајући начин, чим је процењена стопа поврата малолетника 80–85%.

Потреба реаговања на малолетничку делинквенцију и даље је нужност, али на нов начин, чија суштина треба да се огледа, превасходно, у њеној превенцији. Наиме, државе које су највише одмакле у развоју различитих мера превенције, попут Сједињених Америчких Држава, Аустралије, Канаде и тако даље, треба да представљају узор, с циљем изградње сопствених мера превенције делинквенције малолетнике и криминалитета пунолетних лица.

У Србији, такође, постоји развијен систем превенције малолетничке делинквенције, не само неформалним организовањем, већ и нормативним путем. Међутим, у неким документима, попут Полазног оквира Националне стратегије превенције криминала¹³ (у даљем тексту Полазни оквир), који је донет 2009. године у сарадњи Министарства унутрашњих послова, Института за криминолошка и социолошка истраживања, Факултета за специјалну едукацију и рехабилитацију у Београду и Центра за права детета, ни у једној одредби се не спомиње могућност употребе спорта и физичке активности у превенцији малолетничке делинквенције, иако су и саме институције сагласне у томе да фокус државних органа само на откривање извршених кривичних дела и њихових учинилаца има ограничен ефекат на смањење стопе криминалитета. Полазни оквир ослања се на борбу против криминалитета и на одређену законску регулативу.

Стратегија развоја здравља младих људи у Републици Србији¹⁴ (у даљем тексту Стратегија) представља један од докумената на коме се базира Полазни оквир. Из саме Стратегије може се, на индиректан

12 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=11&dd=17&nav_id=329257, приступљено 13. 1. 2014.

13 Полазни оквир Националне стратегије превенције криминала, Министарство унутрашњих послова, Београд, 2009, http://www.bezbednost.org/upload/document/polazni_okvir_nacionalne_strategije.pdf, приступљено 13. 1. 2014.

14 Стратегија развоја здравља младих људи у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 104/2006-51.

начин, извући закључак да бављење спортом и физичким активностима представља један од њених главних праваца. Наиме, код креирања активности у области промоције здравља, посебно оних чији су носиоци млади, и код унапређења и подршке индивидуалним и колективним здравим стиливима живота, као неким од праваца Стратегије, могуће је посредно увидети да различите спортске и физичке активности представљају један од начина остваривања здравља младих људи. Влада Републике Србије је, као доносилац Стратегије, препознала физичку неактивност младих, као један од актуелних здравствених проблема. Као разлози за физичку неактивност, у Стратегији су наведени непостојање адекватних терена и игралишта, њихова небезбедност, као и недостатак довољних новчаних средстава за бављење одређених спортом. Стога је Влада Републике Србије као један од циљева Стратегије поставила промоцију здравих стилова живота, уз постављање исхода да најмање 50% младих усвоји здраве стилове живота. Битно је напоменути да здрав стил живота обухвата више компоненти: правилна исхрана, контрола стреса, општа и лична хигијена, безбедно сексуално понашање, заштита од повреда, бити слободан од ПАС (*Parental Alienation Syndrome*) и физичка активност.¹⁵

На крају текста Стратегије налази се део о њеним задацима и активностима, у којем се изричито наглашава да, поред здравственог образовања, физичко образовање треба укључити у обавезне школске програме. Из наведеног се може поставити оправдано питање да ли физичко образовање постоји у оквиру основног и средњег образовања. Како је одговор потврдан, доводи се у питање сврсисходност овог циља и активности.

У Стратегији развоја спорта у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године,¹⁶ коју је донела Влада Републике Србије, констатује се смањивање броја реализованих часова физичког васпитања и то да је велики број људи прекинуо је праксу вежбања и бављења спортом у слободно време, уз недовољан број фискултурних сала. Мања физичка ангажованост малолетника и пунолетних лица довела је до по-

15 <http://wwwserver.medfak.ni.ac.rs/PREDAVANJA/4.%20OSS%20SMST/PROMOCIJA%20ZDRAVLJA/2.%20preavanje%20Radulovic.pdf>, приступљено 16. 1. 2014.

16 Влада Републике Србије је најавила доношење Стратегије развоја спорта од 2014. до 2018. године на свом сајту, приступљено 15. 10. 2013.

већања броја оболелих од кардиоваскуларних и респираторних болести, као и до повећања броја зависника од алкохола и опојних дрога.¹⁷

Истраживање из 2008. године, урађено за потребе Стратегије развоја спорта, показало је да 559 школа нема велику салу, што представља 36,5%. Близу 50% (48,5%), што је у бројкама 744 школа, има велику салу површине мање од 450 m², док 230 (15%) школа има велику салу површине веће од 450 m². Уједно, истраживање је показало да 1.190 (77,6%) школа нема малу салу. Малу салу површине испод 150 m² поседује 239 (15,6%) школа, док 104 (6,8%) школа има малу салу површине веће од 150 m².¹⁸ Битно је напоменути да је истраживање ЦЕСИД-а и Министарства омладине и спорта, које је спроведено током 2007. године, показало да две трећине грађана Србије не упражњава никакве спортске активности.¹⁹ Истраживање о физичкој активности, које се односи на средњошколце, спроведено је током 2007. године. По резултатима истраживања, највећи број средњошколаца, њих 39%, не бави се уопште спортом, 37% рекреативно се бави неким спортом, док њих 24% тренира одређени спорт.²⁰ Резултати истраживања страних криминолога не разликују се од резултата добијених у истраживањима спроведеним од стране домаћих криминолога. Наиме, доктор Педро Халал (Pedro Hallal), са државног универзитета Пелотас из Бразила, спровео је, заједно са својим сарадницима, истраживање о физичкој активности грађана у различитим државама света. Према добијеним резултатима Република Србија је 119. држава у свету по броју грађана који упражњавају различите физичке активности. Такође, овим истраживањем потврђен је резултат ранијих истраживања – да је две трећине грађана Србије физички неактивно (68,3%).²¹

Поред тога што Стратегија развоја спорта у Србији представља кровни документ, у којем је представљен скуп принципа о управљању спортом и његовом стратешком усмерењу у будућности, само на

17 Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/99206/strategija_razvoja_sporta0037_syr.zip, приступљено 19. 1. 2014.

18 Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године.

19 <http://www.naslovi.net/2009-02-11/danas/fizicki-neaktivno-dve-trecine-stanovnistva/1034865>, приступљено 22. 1. 2014.

20 Стратегија развоја школског спорта у АП Војводини 2013-2017. године, стр. 24, http://www.senta-zentasport.rs/doku/strategija_razvoja_skolskog_sporta_apv_2013-2017.pdf, приступљено 22. 1. 2014.

21 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.293.html:393377-Po-fizickoj-aktivnosti-Srbi-pretposlednji-u-Evropi>, Више о томе видети: 22. 1. 2014; http://brage.bibsys.no/nih/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_33622/1/Andersen%20LB%20Lancet%202012%20Global%20physical%20activity%20levels.pdf, приступљено 22. 1. 2014.

једном месту се спомиње значај спорта као конструктивног начина трошења слободног времена, што посредно упућује на препознавање спорта и различитих физичких активности као мера за превенцију малолетничке делинквенције, јер су бројна истраживања показала да се највећи број кривичних дела од стране малолетника врши у време доколице.²²

Један од стратешких циљева Стратегије је развој и унапређење физичког вежбања деце у предшколским установама, јачање школског и универзитетског спорта и успостављање функционалног система школских и универзитетских спортских такмичења. Такође, као стратешки циљ наведено је и успостављање механизма за повећање обима бављења спортом свих грађана у оквиру и ван спортских организација. С повећањем броја грађана, што малолетних, што пунолетних, доћи ће до смањења социопатолошких појава и ризичних понашања, која воде извршењу кривичних дела.

Поред Републике Србије, и Аутономна Покрајина Војводина усвојила је Стратегију развоја школског спорта у АП Војводини 2013–2017. године, у којој је наглашено да бављење школским спортом може да редукује излагање младих окружењу које може подстицати ризична понашања. У Стратегији је, такође, истакнуто да је још већи број грађана Србије, у односу на ранија истраживања, физички неактивно – 74,3%.

Иако је физичко васпитање обавезан предмет током основног и средњег образовања, а притом и једини предмет који систематски и стручно третира физичку активности, како је то констатовано у Стратегији развоја школског спорта у АП Војводини 2013–2017. године, нигде се у овом документу не спомиње могућност искоришћавања спорта и физичке активности у сврху превенције делинквенције, јер су након завршетка школског часа физичког васпитања деца и малолетници препуштени улици и својим личним афинитетима и жељи за бављењем спортом и физичким активностима. Већи број ученика, њих 54%, из узорка о истраживању на територији АП Војводине сматра да би школа могла да понуди, ради креативног коришћења слободног времена, додатне садржаје у виду спортских активности. Уједно, млади у Војводини у највећем проценту заинтересовани су за укључивање у пројекте у области спорта (52%), што треба искористити ако

22 Константиновић Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М., *Криминологија*, Пеликант принт, Ниш, 2009, стр. 380–383.

се имају у виду подаци добијени на узорку 1.624 ученика, узраста од 7 до 15 година, из Новог Сада, Сомбора, Бачке Паланке, Зрењанина и Сремске Митровице, да се код оба пола може уочити тренд опадања броја ученика који се свакодневно баве физичком активношћу. Са порастом броја година живота дечака и девојчица смањује се проценат бављења спортом и физичким активностима. Наиме, дечаци узраста 12–13 година баве се свакодневно физичким активностима најмање 30 минута у 52,7% случајева, док се у свим осталим старосним групама креће 36–46%. Проценат бављења спортом и физичким активностима код девојчица је знатно мањи. Код девојчица старости 8–9 година проценат бављења спортом је 38%, док је најмањи проценат код најстарије групе из узорка – 13%.²³

Значај основних и средњих школа у организовању спортских активности ван наставе огледа су у члану 143 Закона о спорту,²⁴ у којем је прописано да школски спорт обухвата организоване наставне и ваннаставне спортске активности у области школског физичког васпитања, укључујући и школска спортска такмичења која се спроводе у оквиру школског система, у складу са наставним планом и програмом, утврђеним у складу са Законом. Организовањем спортских секција од стране основних и средњих школа, дошло би до повећања броја малолетника укључених у спортске активности, а самим тим би дошло, како сматра Министарство омладине и спорта, до стварања радне навике, васпитања и образовања, јачања здравствених капацитета деце (али и одраслих), толеранције и адаптације на стрес (психофизички), тимског рад, посвећености, храбрости, спортског духа и социјализације.²⁵

Министарство омладине и спорта, као надлежно за примену Стратегије развоја спорта у Републици Србији, уочило је значај школског и рекреативног спорта. Партнер Министарства за развој школског спорта је Савез за школски спорт Србије, којем је, почев од 2011. године, додељивана сума од 22 милиона динара прве године, док је наредне године сума повећана на 31 милион, а 2013. године на 40 милиона динара. Рекреативни спорт развијан је од стране организација, попут Савеза за рекреативни спорт, Асоцијације спорт за све Србије и Савеза за рекреацију и фитнес Србије. Њима је Министарство транс-

23 Стратегија развоја школског спорта у АП Војводини 2013–2017. године. стр. 22–23.

24 Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011 и 99/2011 – др. закони.

25 <http://www.mos.gov.rs/upload/Benefit%20bavljenja%20sportom.doc>, приступљено 22. 1. 2014.

ферисало следећу суму новца: Савез за рекреативни спорт – 2010. године милион динара, 2011. године три милиона динара, 2012. године три милиона динара и 2013. године три милиона динара; Асоцијација спорт за све Србије – 2010. године 2.353.500 динара, 2011. године 5.200.000 динара, 2012. године пет милиона динара и 2013. године пет милиона динара; Савез за рекреацију и фитнес Србије – 2011. године милион динара, 2012. године милион динара и 2013. године два милиона динара. Поред истицања ових података, потребно је истакнути да буџет Министарства омладине и спорта износи 0,34% укупног буџета Републике Србије.²⁶ Без обзира што је дошло до повећања појединачне и укупне суме новца за развој школског и рекреативног спорта, обим пријављених пунолетних и малолетних лица за извршена кривична дела је повећан у периоду од 2010. до 2012. године. Разлог за то треба тражити у чињеници да је удео буџета Министарства омладине и спорта у укупном буџету Републике Србије мали, па да је било које повећање суме новца за финансирање школског и рекреативног спорта безначајно, да би се урадило нешто више у повећању броја пунолетних и малолетних лица укључених у различите спортске и физичке активности.

Поред тога што постоје одређене стратегије, у којима су њихови доносиоци посредно учили бављење спортом и физичким активностима као једну од компоненти здравог стила живота, неопходно је радити на изградњи посебних програма повећања физичке активности малолетника и младих људи како би се, између осталог, утицало на смањење обима малолетничке делинквенције и криминалитета међу њима. Као примери за изградњу посебних програма превенције криминалитета путем спорта и физичке активности могу нам послужити примери добре праксе у Сједињеним Америчким Државама, Аустралији и Енглеској. Такође, неопходно је значајно повећање суме новца намењене школском и рекреативном спорту, уз постављање смањења стопе криминалитета као једног од циљева.

²⁶Анализа програмског финансирања националног спорта у периоду 2010–2013. године, <http://www.mos.gov.rs/upload/ANALIZA%202010-2013.doc>, приступљено 23. 1. 2014, стр. 22.

Закључак

Савремена криминолошка мисао препознала је значај спорта и физичке активности у превенцији, пре свега, малолетничке делинквенције, а самим тим и криминалитета пунолетних лица, јер се од малолетних делинквената најчешће регрутују пунолетни криминалци. Стога су развијени посебни спортски програми чији су циљеви да, поред побољшања самопоуздања, повећања физичке спремности, толеранције и социјализације, дође до смањења делинквентног понашања малолетника. Добијени резултати показују знатно смањење обима делинквентног понашања малолетника који су укључени у посебне спортске програме у односу на контролну групу малолетних делинквената.

Могућности примене тих програма су неограничене. Наиме, поред тога што их је могуће примењивати код малолетних и пунолетних лица која су условно осуђена, постоје изгледи да се примењују као посебан програм у оквиру организовања слободног времена као облик третмана. Такође, примена тих програма може се огледати и у оквиру постпеналне помоћи. Иако Република Србија у оквиру пенитенцијарних установа примењује различите спортске активности, које су врло често стихијске, постоји доста простора за њену примену. Неопходно је, стога, формирати посебне тимове стручњака, који ће, угледајући се на примере из других земаља, развити посебне програме спортске и физичке активности с циљем превенције криминалитета и делинквенције. Република Србија мора да спозна значај спорта и физичке активности у превенцији криминалитета и да их унесе у своје стратегије, јер ће само тако створити нормативну основу за развој посебних програма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Carmicheal, D., Youth sport VS. Youth Crime, 2008, <http://www.fairplayforchildren.org/pdf/1299566926.pdf>, приступљено 24. 12. 2013.
2. Community Services Committe, http://www.huntsville.ca/en/documentuploads/Agendas/doc_634347663696986367.pdf, приступљено 28. 12. 2013.

3. Gilliver, M. R., *Sport: A tool for youth engagement? An impact report of Inner city sports programmes in New York*, http://www.wcmt.org.uk/reports/881_1.pdf, 25. 12. 2013.
4. Johnson, M., Summers, M., *Sports Marketing*, Thompson Learning, Australia, 2005.
5. *Physical education and sport*, http://portal.unesco.org/education/en/ev.phpURL_ID=2221&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, приступљено 2. 12. 2013.
6. http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=11&dd=17&nav_id=329257, приступљено 13. 1. 2014.
7. <http://wwwserver.medfak.ni.ac.rs/PREDAVANJA/4.%20OSS%20SMST/PROMOCIJA%20ZDRAVLJA/2.%20preavanje%20Radulovic.pdf>, приступљено 16. 1. 2014.
8. <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/sport>, приступљено 22. 12. 2013.
9. http://www.savremenisport.com/Osnove_Sociolosko_odredjenje_sporta.html, приступљено 22. 12. 2013.
10. <http://www.mos.gov.rs/upload/Benefiti%20bavljenja%20sportom.doc>, приступљено 22. 1. 2014.
11. <http://www.naslovi.net/2009-02-11/danas/fizicki-neaktivno-dve-trecine-stanovnistva/1034865>, приступљено 22. 1. 2014.
12. <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.293.html:393377-Pofizickoj-aktivnosti-Srbi-pretposlednji-u-Evropi>, 22, 1. 2014. Више о томе видети: http://brage.bibsys.no/nih/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_33622/1/Andersen%20LB%20Lancet%202012%20Global%20physical%20activity%20levels.pdf, приступљено 22. 1. 2014.
13. *The Yearbook of the National Society for the Study of Education*, The National Society for the Study of Education Chicago, 1998.
14. Анализа програмског финансирања националног спорта у периоду 2010–2013, <http://www.mos.gov.rs/upload/ANALIZA%202010-2013.doc>, приступљено 23. 1. 2014
15. Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011 и 99/2011 – др. закони.

16. Константиновић Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М., *Криминологија*, Пеликант принт, Ниш, 2009.
17. *Малолетни учиниоци кривичних дела – Пријаве, оптужења и осуде – 2012*, Београд, 2013. Република Србија, Републички завод за статистику. http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/24/97/SB-577_Maloletni_uciniociKD.pdf, приступљено 12. 1. 2014.
18. Полазни оквир Националне стратегије превенције криминала, Министарство унутрашњих послова, Београд, 2009, http://www.bezbednost.org/upload/document/polazni_okvir_nacionalne_strategije.pdf, приступљено 13. 1. 2014.
19. Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/99206/strategija_razvoja_sporta0037_cyr.zip, приступљено 19. 1. 2014.
20. Стратегија развоја здравља младих људи у Републици Србији, Службени гласник РС, бр. 104/2006-51.
21. Стратегија развоја школског спорта у АП Војводини 2013–2017. године, http://www.senta-zentasport.rs/doku/strategija_razvoja_skolskog_sporta_apv_2013-2017.pdf, приступљено 22. 1. 2014.
22. Стратегија развоја школског спорта у АП Војводини 2013–2017. године.

SPORT AS A WAY OF PREVENTION OF JUVENILE DELINQUENCY

Darko Dimovski, LL.D
University of Nis, Faculty of Law

Abstract: Starting from definition of sport, the author has presented the possibilities of application of sport in the prevention of crime and delinquency. The rate of juvenile delinquency in certain countries has been analysed, highlighting the fact that the classical criminal measures do not give adequate results. It is therefore necessary, as the author points out, to apply some other preventive measures, which embody the application of sport and physical activity. Examples of good practice have been presented

in the states that achieved the highest results in the construction of such programs. Finally, the author stresses the need for the creation of such programs in the Republic of Serbia, because the number of reported crimes committed by juveniles and adults has increased.

Keywords: sport, physical activity, prevention, juvenile delinquency.

МЕСТО И УЛОГА ПОЛИЦИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА У КОНТЕКСТУ КОМПЛЕКСНОГ УПРАВЉАЊА БЕЗБЕДНОШЋУ ТЕРИТОРИЈЕ¹

Дејан Миленковић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

dejanmilenkovic1979@yahoo.com

Сажетак: Главни циљ комплексног управљања безбедношћу територије представља стварање и одржавање политичког, економског и друштвеног стања у коме постоје повољни услови за стални развој појединца, друштва и територије, за безбедан живот и рад становништва, за обезбеђење заштите објеката производне и социјалне намене, материјалних и културних добара и животне средине. Како би се наведени циљ остварио, морају бити остварени следећи предуслови и задаци: 1) окупљање становника заједнице на бази заједничких, општеприхваћених друштвених вредности, 2) стално и истрајно решавање социјалних проблема и развој мреже социјалне заштите, 3) обезбеђење економског раста, 4) обезбеђење здравља становништва, 5) решавање стамбено-комуналних проблема, 6) битно побољшање еколошке ситуације, 7) гарантовање личне безбедности свих становника и других особа које бораве на конкретној локалној територији, 8) законито и ефикасно супротстављање криминалним структурама, 9) стварање ефикасног система спречавања и ликвидације ванредних ситуација различитог карактера и 10) стварање навика културе безбедности у животу и раду становника. Место и улога полицијског менаџмента у контексту комплексног управљања безбедношћу територије огледа се у доприносу који сопственом регулаторном улогом даје управљачка функција надлежне организационе јединице полиције у односу на сваки од наведених задатака.

Кључне речи: полицијски менаџмент, комплексност, управљање, безбедност, територија.

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. године.

Увод

Носилац сарадње полиције са осталим субјектима безбедности на подручју локалне заједнице јесте њен менаџерски подсистем. Поред сарадње са осталим субјектима безбедности менаџерски подсистем у полицији остварује релативно самосталне, независне функције, као што су: планирање, организовање и др. Све те функције имају апликативну димензију која зависи од природе њеног посла на локалном подручју, која је у суштини комплексна.

Сложеност менаџерске функције полиције на локалном подручју произилази из бројности и разноврсности њене структуре и функција, као и из истих таквих обележја њених веза са осталим субјектима безбедности који су релевантни за стање безбедности на локалном подручју. С друге стране, таква природа наведених феномена последица је комплексне природе безбедносно угрожавајућих појава на локалном подручју. Из тако одређеног проблема истраживања следи да његову суштину чине:

- стање безбедности на локалном подручју,
- комплексно управљање безбедношћу територије,
- управљачка функција полиције на локалном нивоу у редовним безбедносним околностима,
- управљачка функција полиције на локалном нивоу у ванредним ситуацијама природног, техничко-технолошког и друштвено-политичког карактера.

Имајући у виду наведено, поред увода и закључка, односно пописа коришћене литературе и прилога, рад је структуриран у четири дела. У првом делу рада разматра се стање безбедности на локалном подручју. У другом делу разматра се питање комплексног управљања безбедношћу територије. У трећем делу разматра се управљачка функција полиције на локалном нивоу у редовним безбедносним околностима. Најзад, у четвртном делу рада разматра се питање управљачка функција полиције на локалном нивоу у ванредним ситуацијама природног, техничко-технолошког и друштвено-политичког карактера.

Стање безбедности на локалном подручју

Стање безбедности на локалном подручју за полицију и руковођење у њој има посебан значај. Руководиоци и руководећи органи на свим нивоима полицијске организације у оквиру свог делокруга прате, оцењују и процењују:

- безбедносно стање (ситуацију), појаве и догађаје,
- рад и резултате рада своје организационе јединице,
- стање у својој организационој јединици.

Праћење безбедносног стања, појава и догађаја на територији и у пословима из надлежности полиције, основни је услов за успешно владање безбедносном ситуацијом и за правилно, систематично и свеобухватно усмеравање полиције ка остваривању безбедносних циљева. Безбедносно стање, појаве и догађаји могу се пратити у свим областима (линијско-територијални принцип) или у одређеним областима безбедности (функционални принцип). У оба случаја праћење се односи на одређену територију и обухвата:

- прикупљање,
- обраду,
- коришћење безбедносних података (Стевановић, 2003).

Када је реч о безбедносном стању, илустроваћемо га за Град Београд и Општину Врачар и то за 2010. и 2011. годину. Наиме, на територији Града Београда, евидентирано 33.021 кривичних дела, на општини Врачар евидентирано је 1.345 дела, што значи да је учешће ГО Врачар у укупном броју извршених кривичних дела на подручју града Београда 4,07 %. Такви подаци илустровани су наредном табелом.

Табела 1. *Криминалитет за период 2010–2011. године
(статистички показатељи кретања криминалитета
са упоредним приказом за период 2010–2011. године,
ПУ за Град Београд, Београд, 2011)*

КРИМИНАЛИТЕТ	2010	2011
Укупно евидентираних КД у Београду	33.796	33.021
Укупно евидентираних КД на Врачару	1.371	1.345
Укупно дела у привреди	5	9
Укупно општи криминалитет	1.366	1.336
- к. д. против живота и тела	17	16
- к. д. против полне слободе	5	1
- имовински деликти	1.193	1.208
- остали деликти	151	111

Поред кривичне функције, полиција има и прекршајну функцију. С тим у вези, наводи се наредна табела.

Табела 2. *Прекршаји из области ЈРМ на подручју ГО Врачар
(прекршаји из области ЈРМ на подручју ГО Врачар
за период 2010–2011. године, ПС Врачар, Београд, 2011)*

Прекршаји из области ЈРМ	2010.	2011.
Укупно прекршаја	450	320
Свађа или вика	3	4
Угрожавање сигурности	4	4
Вређање и злостављање	81	84
Учествовање у тучи	32	22
Неовлашћено пуцање	/	/
Коцка	/	/
Просјачење	/	2
Непристојно, дрско и безобзирно пон.	49	39
Остали прекршаји ЈРМ	236	119
Остали прек. из надлежности ПС	45	47
Насиље у породици	12	10

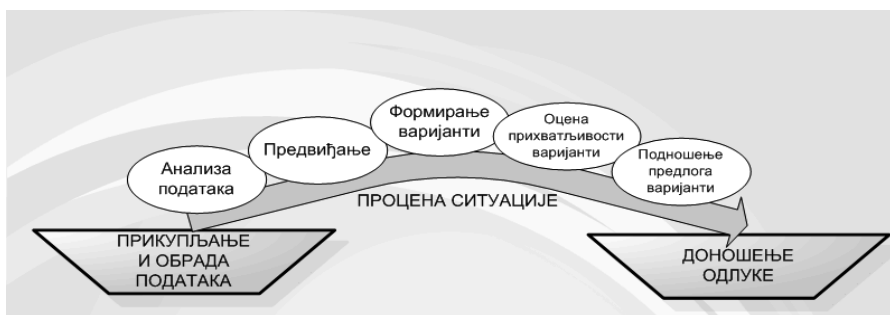
Статистички показатељи броја и структуре регистрованих кривичних дела и прекршаја јесу корисна база за руководиоца полиције приликом планирања мера које треба да буду предузете од стране полицијских службеника на превенцији. У том смислу, од посебног

значаја су место, време, начин извршења, старосно доба извршилаца кривичних дела и прекршаја и друге одлике деликата и њихових извршилаца.

Како процена ситуације у вези с конкретним безбедносним проблемом на локалном подручју представља спону између прикупљања и обраде података и доношења одлука, тако и сама процена представља процес који садржи шест фаза, и то:

- анализу података,
- предвиђање,
- формирање варијанти,
- оцену прихватљивости варијанти,
- анализу неприхватљивих варијанти,
- подношење предлога варијанти (Миловановић, 2004).

То се може илустровати следећим графиком.



Модел 1: Процена ситуације
(видети шире у: Субошић, Даничић, 2012)

Комплексно управљање безбедношћу територије

Комплексно управљање безбедношћу територије јесте безбедносни концепт који подразумева разматрање свих проблема и видова безбедности у целини и на одређеном простору. Њиме су обухваћене: политичка, социјална, економска, природна, техногена, еколошка, прехранбена, информативна и војна безбедност, безбедност од пожара, безбедност саобраћаја итд. При томе, комплексним управљањем безбедношћу територије разматрају се наведене врсте безбедности само у оном њиховом делу који задире у интересе одређеног просто-

ра, или се односи на предмете управљања од стране надлежних државних субјеката. Као објекти комплексног управљања појављују се:

- елементи социјалне сфере, којима је потребна заштита (становништво, основна инфраструктура, начин живота, животна средина итд.),

- опасности и претње које треба спречавати, слабити или отклањати и

- услови који погодују или отежавају решавање безбедносних проблема (Долгин, 2002).

Основни метод комплексног управљања безбедношћу територије за полазиште има програмско-циљни (*програмско-наменски*) приступ, који подразумева разраду и реализацију комплекса мера, груписаних према ресурсима, извршиоцима и роковима, а које су усмерене ка остварењу одређених циљева. Имајући у виду да је реч о програмској оријентацији комплексног управљања безбедношћу територије, може се закључити да је сувишан елемент који се односи на рокове. Наиме, програмска документа начелно не садрже рокове, јер је реч о сталним обавезама и активностима. С тим у вези, могуће је користити израз *прагматско-телеолошки*, односно *корисно-циљни*, који је у теорији веома утемељен, посебно методолошкој (Воробьев, 2005).

Поред полазишта, методе садрже технике (поступке) и инструменте (средства). Код комплексног управљања безбедношћу територије активно се користе следеће технике (поступци):

- методе комплексног мониторинга и анализе стања безбедности,

- методе еколошког нормирања антропогеног утицаја и оптерећења животне средине² и методика образлагања прихватљивих ризика³ Баратов, А. Н. Пчелинцев В. А., 1997).

При комплексном управљању безбедношћу територије користи се широк спектар механизма. Један од најважнијих механизма управљања јесте административно-управљачки. Њиме су обухваћени:

- откривање и проучавање претњи које угрожавају безбедност појединца и друштва,

² Антропогено оптерећење је квантитативна мера непосредног или посредног утицаја човека у процесу његове привредне делатности на животну средину.

³ Концепција прихватљивог ризика је основа за рационално планирање мера обезбеђења (и осигурања) безбедности људи, узимајући у обзир социјалне и економске факторе.

- утврђивање стварног стања безбедности у односу на све врсте претњи,
- припрема законодавних правних аката у области безбедности,
- припрема комплекса мера с циљем повећања безбедности,
- припрема и реализација наменских научно-техничких програма, планова и других планских докумената,
- експертиза у области урбанистике и индустрије,
- издвајање неопходних финансијских средстава и материјално-техничких ресурса ради остваривања мера обезбеђења безбедности,
- организација координације рада свих организација и институција које учествују у осигурању безбедности,
- стварање система одговарајућих органа управљања и снага,
- организација контроле и надзора у области безбедности (Долгин, 2002).

Управљачка функција полиције на локалном нивоу у редовним безбедносним околностима

Место и улога полицијског менаџмента у контексту комплексног управљања безбедношћу територије огледа се у доприносу који сопственом регулативном улогом даје наведена управљачка функција надлежне организационе јединице полиције у односу на сваки од наведених елемената. Када је реч о окупљању становника заједнице на бази заједничких, општеприхваћених друштвених вредности, место и улога полицијског менаџмента огледају се у инсистирању на неговању тих вредности, као што су људска права, не толерисање криминала, корупције итд. С тим у вези, улога полицијског менаџмента је у санкционисању девијантних појава унутар саме полиције, јер њихово толерисање негира сврху полиције, удаљава грађане од ње и нарушава концепт комплексног управљања безбедношћу територије посредством одсуства подршке у учешћа грађана у њему.

Стално и истрајно решавање социјалних проблема и развој мреже социјалне заштите указује на потребу да полиција буде проблемски оријентисана. То значи да полиција треба да буде оријентисана на отклањање узрока угрожавања безбедности, а не његових последица. Да би полиција то могла да ради, неопходно је изгради партнерске односе са заједницом у којој функционише. Место и улога полицијског ме-

нацмента у томе огледа се у иницијативама за успоставу и одржавање сарадње са партнерима из локалне заједнице, као нпр. са школама, центром за социјални рад и др.

Обезбеђење економског раста није могуће без ваљаних безбедносних претпоставки у смислу повољног стања безбедности. С тим у вези, полицијски менаџери оцењују и процењују стање безбедности, предлажу мере за његово побољшање и покрећу и усмеравају полицијске службенике на остваривање резултата због којих полиција и постоји, без обзира на то да ли се ради о решавању редовних или ванредних безбедносних проблема.

Обезбеђење здравља становништва остварује између осталог сарадњом територијално надлежне организационе јединице полиције са месно надлежном организационим јединицама државног органа надлежног за послове здравствене заштите, нпр. са локалним домом здравља. Осим тога, полиција има надлежност у погледу забране јавних окупљања грађана чијим одржавањем може да дође до одржавања здравља људи. Поред тога, одређени поступци грађана могу да доведу до угрожавања живота и здравља људи, за шта је полиција надлежна у смислу спречавања, а при чему може да сарађује са домом здравља или службом хитне медицинске помоћи. На такве активности, полицијски менаџмент покреће и усмерава полицијске службенике, а њихов рад координира са субјектима здравствене заштите на локалном нивоу.

Решавање стамбено-комуналних проблема је у савременој безбедносној пракси у Републици Србији делом поверено комуналној полицији, истоименој инспекцији и др. Међутим, ту није изостала потреба за ангажовањем организационих јединица Дирекције полиције као што су полицијске станице и испоставе, јер се оне ангажују у случајевима када комунална полиција или други орган односно организација којима су поверена јавна овлашћења не може да изврши поверени или уочени задатак. У таквим случајевима полиција на локалном нивоу ангажује се на задацима пружања полицијске помоћи у извршењима и др.

Битно побољшање еколошке ситуације у контексту комплексног управљања безбедношћу територије огледа се у доприносу који сопственом управљачком функцијом пружа менаџерски подсистем надлежне организационе јединице полиције. У таквим задацима полиција, а посебно руководиоци њених организационих јединица на локалном нивоу интензивно сарађују са инспекцијским и другим

службама локалног органа локалне самоуправе, с једне стране, као и са надлежним организационим јединицама Сектора за ванредне ситуације МУПРС.

Гарантовање личне безбедности свих становника и других особа које бораве на конкретној локалној територији представља редован посао, односно задатак полиције, полицијских службеника и њихових руководиоца (менаџера). Такви задаци остварују се руковођењем полицијских организационих састава при извршавању редовних полицијских делатности (позорничка, патролна, оперативна, сталног дежурства, у које спада и руководна делатност). Заправо, руководна делатност обухвата све управљачке функције полицијске делатности у току смене коју води руководиоца полицијске испоставе (станице) и за коју је предвиђен дневним распоредом рада.

Законито и ефикасно супротстављање криминалним структурама обавља се вршењем полицијских послова обухваћених јединственим називом „спречавање и сузбијање криминалитета“. Тим пословима се такође руководи применом функција менаџмента, с тим да се неки од тих послова могу обављати и образовањем посебних организационих форми (групе, тимови, екипе итд.), а њихов рад као и подела рада руководиоца на фазе извршавања задатака као што су лишења слободе опасних криминалаца, обављају се кроз припреме које трају до пријема задатака, односно наредбодавног акта којим се он налаже, након пријема задатка, током задатка и након извршења задатка.

Управљачка функција полиције на локалном нивоу у ванредним ситуацијама природног, техничко-технолошког и друштвено-политичког карактера

Полиција се ангажује на локалном нивоу у ванредним ситуацијама природног, техничко-технолошког и друштвено-политичког карактера онда када су у питању следећи безбедносни задаци:

- отклањање последица ванредних ситуација изазваним природним узроцима,
- обезбеђење карантинских мера у условима епидемије и епизоотије,
- отклањање последица техничко-технолошких ванредних ситуација (удеси и хаварије у индустрији и саобраћају)⁴,

⁴ Анализирајући резултате истраживања великих индустријских хаварија у иностранству, међу факторима, који условљавају тенденцију раста броја хаварија, издвајају се: 1) општи

- отклањање последица ванредних ситуација изазваним ванредним ситуацијама друштвено-политичког карактера.

С тим у вези, важно је имати у виду полицијске планове за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама и координацију полиције са органима локалне самоуправе, одбране, безбедности и заштите.

Стварање ефикасног система спречавања и ликвидације ванредних ситуација различитог карактера спада у ванредне, посебне, чак и специјалне безбедносне задатке, зависно од степена угрожавања безбедности на локалном подручју, односно у локалној заједници. Такве задатке извршавају бројни субјекти безбедности локалног, регионалног и националног нивоа. С неким од тих субјеката полицијски менаџмент на локалном нивоу је у односима субординације, а с неким у односу сарадње. Битно је при томе напоменути да полицијски менаџмент у таквим ситуацијама обухвата и руководна тела (оперативне штабове на локалном нивоу и главне штабове на нивоу МУПРС), односно на нивоу Владе РС, а да организациона јединица полиције на локалном нивоу може да има различите улоге у спречавању и ликвидацији ванредних ситуација различитог карактера. Од њене улоге зависиће и место и улога њеног менаџмента при извршавању наведених безбедносних задатака.

Важан организациони елемент, који утиче на спремност полиције за извршавање задатака отклањање последица ванредних ситуација природног, техничког и технолошког карактера, представљају планови за заштиту и спасавање и деловање полиције у овим ситуацијама. Ти планови одређују деловање органа управљања и снага полиције у ванредним ситуацијама и на тај начин омогућавају ранију координацију различитих служби и јединица полиције и других снага, укључених у ове послове.

Основни елементи плана деловања полиције поводом учествовања у отклањању последица ванредних ситуација природног, техничког и технолошког карактера су:

пораст обима индустријске производње; 2) раст броја предузећа са високим степеном концентрације производње, повећање и концентрација енергетског потенцијала; 3) повећање узајамне зависности различитих врста производње и потешкоћа у вези инфраструктуре; 4) велике брзине производних процеса, краћи временски рок пуштања у рад производних погона, строга конкуренција у многим случајевима одбацује спровођење у потпуном обиму неопходног (или жељеног) комплекса мера и рад на осигурању максималне безбедности; 5) сложеност пројектовања индустријских комплекса и учешће великог броја организација, које доприносе „разводњавању“ конкретне одговорности за безбедност целог комплекса и 6) сложености (Субошић, Д; Млађан, Д, 2010).

- задаци полиције приликом учествовања у отклањању последица ванредних ситуација,
- састав оперативног штаба,
- динамика деловања службених лица у свим етапама ванредних ситуација,
- обавештавање и довођење у стање приправности (готовости) снага и средстава,
- снаге и средства за деловање у ванредним ситуацијама, употреба различитих видова превозних средстава,
- учествовање у отклањању последица ванредних ситуација, организација узајамног деловања,
- логистичка и техничка подршка,
- мере безбедности.

Графички део плана деловања треба да садржи:

- границе административне поделе државе,
- размештај и управљачке пунктове полиције, образовних установа и других институција Министарства, размештај и управљачки пунктови других органа са којима полиција сарађује,
- размештај републичких органа извршне власти,
- објекте под заштитом, границе зона, на које је територија државе подељена, могуће области деловања, маршруте ка њима (основне и резервне), временски показатељи,
- зоне могућих земљотреса и поплава,
- регистар и кратак опис потенцијално опасних објеката, могућих зона загађења, железничких станица, аеродрома, лука (пристаништа), као и снага и средстава укључених у извршавање задатака.

Имајући у виду да, по наређењу председника Републике о спровођењу плана одбране Републике Србије, грађани, државни органи и други поступају у складу са обавезама утврђеним плановима мобилизације (члан 92 Закона о одбрани.), остваривање улоге полиције у обезбеђењу спровођења задатака (нпр. евакуације) практично је незамисливо без сарадње ових органа са органима одбране, безбедности и заштите.

Правни основ те сарадње садржан је у надлежности полиције у обављању послова јавне безбедности, односно обавези пружања по-

моћи другим надлежним органима и организацијама у спречавању и отклањању последица општих опасности. Координација, по циљу и задацима полиције биће различитог интензитета, у зависности од врсте опасности и задатака (као повезане групе послова) које обављају ови органи, односно да ли се ради о изворно унутрашњим или каквим другим пословима. Сарадња са појединим државним органима у спровођењу задатака биће непрекидна и интензивна, без обзира на врсту опасности. Мисли се пре свега на штабове за ванредне ситуације и јединице цивилне заштите, као и организационе јединице система 112 Сектора за ВС. У случају елементарних и других општих опасности, као и ратних разарања која погађају становништво, организационе јединице полиције ће, заједно са надлежним јединицама цивилне заштите, бити ангажоване на разним задацима заштите и спасавања угроженог становништва, при чему се води рачуна о приоритетима, које остварује оперативно руковођење додељеним снагама и средствима.

Полиција ће учествовати и у следећим активностима: надгледање и пружање помоћи у вези са смештајем, ношењем и коришћењем оружја од стране осталих лица која обезбеђују евакуацију, обезбеђење складишних капацитета хране, опреме и слично, пружање помоћи у прихватању задржаних лица и њихово привођење надлежним органима, помоћ у савладавању отпора и напада појединаца, када се за то укаже потреба, пружање разних обавештења, итд. У свим наведеним случајевима, основна брига надлежних организационих јединица полиције јесте омогућавање несметаног рада других служби и органа, нарочито органа цивилне заштите, као и организација које обављају јавну службу или делатност. Полиција има дужност да, у оквиру својих овлашћења, савладава отпор наређеним мерама заштите, али водећи рачуна да, при томе, не врши послове из надлежности других органа којима указује помоћ.

У условима извођења борбених дејстава биће наглашена потреба за садејством надлежних организационих јединица полиције са јединицама Војске Србије. У случају да се на правцу евакуационе руте, према саобраћајној инфраструктури високоризичним индустријским постројењима, очекује диверзантско-терористичка активност противника, потребно је размотрити могућност заједничког ангажовања противтерористичких јединица Војске и полиције. Уколико услови захтевају, на задацима контроле кретања становништва и блокирања

угрожене зоне потребно је ангажовати патроле саобраћајне полиције и Војне полиције ради заједничког регулисања саобраћаја и вршења одређених превентивних оперативно-тактичких мера и радњи (легитимисање, преглед лица, возила и ствари, итд.). У свим наведеним случајевима координације и садејства намеће се нужност и важност свестраних и реалних процена опасности, снага и средстава, обима и облика сарадње, са прецизно дефинисаним одговорностима свих учесника у спровођењу евакуације.

Закључак

Главни стратешки циљ комплексног управљања безбедношћу територије представља стварање и одржавање таквог политичког, економског и друштвеног стања, у коме би постојали повољни услови за стални развој појединца, друштва и територије, за безбедан живот и рад становништва, за обезбеђење заштите објеката производне и социјалне намене, материјалних и културних добара и животне средине. Како би се наведени циљ остварио, морају бити испуњени следећи основни задаци:

- окупљање становника заједнице на бази заједничких, општеприхваћених друштвених вредности,
- стално и истрајно решавање социјалних проблема и развој мреже социјалне заштите,
- обезбеђење економског раста,
- обезбеђење здравља становништва,
- решавање стамбено-комуналних проблема,
- битно побољшање еколошке ситуације,
- гарантовање личне безбедности свих становника и других особа које бораве на конкретној локалној територији,
- законито и ефикасно супротстављање криминалним структурама,
- стварање ефикасног система спречавања и ликвидације ванредних ситуација различитог карактера,
- стварање навика културе безбедности у животу и раду становника.

Стварање навика културе безбедности у животу и раду становника претпоставља рад полицијског менаџмента на локалном нивоу у циљу развоја и одржавања стеченог ваљаног односа физичких и правних

лица на локалном подручју у односу на безбедносне процесе, појаве и догађаје. У савременим друштвеним односима није битан само резултат (нпр. стање безбедности, профит и др.), већ је значајан и начин на који се до њега долази. С тим у вези, безбедносна култура сврстава се у ред кључних фактора резултата које остварују савремени организациони системи. Наиме, у савременим друштвеним околностима није довољно руководити само помоћу циљева, већ је потребно уз њих уважавати и одређене вредности. То чини једну од суштинских разлика савременог и класичног рада носилаца управљачке функције сваке, па и полицијске организације.

Менаџмент организационе јединице полиције на локалном нивоу треба да утиче на креирање и примену пословне политике, истоврсног понашања и културе. Готово да су неограничене могућности за то. У том смислу, најзначајније су: 1) допринос стварању јединственог локалног система формирања безбедносне културе, 2) припрему и употребу савремених техничких средстава и средстава масовне и индивидуалне комуникације у савременом пословању и 3) активно деловање на плану пропагирања безбедносних знања.

Место и улога полицијског менаџмента у контексту комплексног управљања безбедношћу територије и убудуће ће се огледати у доприносу који сопственом регулативном улогом пружа у односу на извршну функцију полицијске организације, као и на непосредно и посредно утицање на њено окружење. Регулативном улогом коју има у односу на извршну функцију полицијске организације, полицијски менаџмент на локалном подручју све интензивније ће пратити и процењивати безбедносну ситуацију, одлучивати, планирати, организовати, наређивати, координирати, контролисати, информисати и представљати, анализирати и вредновати, безбедносне процесе, појаве и догађаје. При томе, посебно значајну улогу полицијски менаџмент имаће у домену праћења и процењивања безбедносне ситуације, јер се том функцијом описује и објашњава безбедносно стање и процењује његов развој, што је од значаја за укључивање свих субјеката безбедности који су релевантни за локалну заједницу, али и координације и представљања, ради укључивања наведених субјеката у партнерске односе који се успостављају ради комплексног управљања безбедношћу територије.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баратов, А. Н., Пчелинцев, В. А., *Пожарная безопасность: учеб. пособие для вузов*, М.: АСВ, 1997.
2. Воробьев, Ю. Л., *Безопасность жизнедеятельности (некоторые аспекты государственной политики)*, М.: Деловой экспресс, 2005.
3. Долгин Н. Н., Проблемы комплексного управления безопасностью населения и территорий, *Информационный сборник Центра стратегических исследований гражданской защиты МЧС России*, 11, 2002.
4. Драгишић, З., *Безбедносни менаџмент*, ЈП Службени гласник, Београд, 2007.
5. Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.
6. Миловановић, М., *Одлучивање у борбеним дејствима*, ЦВШ ВСЦГ, Београд, 2004.
7. *Прекршаји из области ЈРМ на подручју ГО Врачар за период 2010–2011. године*, ПС Врачар, Београд, 2011.
8. *Статистички показатељи кретања криминалитета са упоредним приказом за период 2010–2011. године*, ПУ за Град Београд, Београд, 2011.
9. Стевановић, О., *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003.
10. Субошић, Д., Даничић, М., *Безбедносни менаџмент, организација и одлучивање*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2012.
11. Субошић, Д., Млађан, Д., *Безбедност технолошких процеса у индустријској производњи у: Зборник радова, Научни скуп „Дани безбједности на тему Корпоративна безбједност – ризици, пријетње и мјере заштите“*, Факултет за безбједност и заштиту Универзитета „Синергија“ у Бањој Луци, Бања Лука, 2010.

THE PLACE AND ROLE OF POLICE MANAGEMENT
IN THE CONTEXT OF COMPLEX
SAFETY MANAGEMENT OF THE TERRITORY

Dejan Milenkovic

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Abstract: The main objective of the complex safety management of the territory is the creation and maintenance of political, economic and social situation in which there are favourable conditions for the steady development of the individual, society and territory, to secure the life and work of the population, to ensure the protection of objects of production and social purposes, material and cultural goods and the environment. In order to achieve the stated objective, the following preconditions and objectives must be achieved: 1) the gathering of the community on the basis of common, generally accepted social values, 2) continuous and persistent resolving of social problems and the development of social safety nets, 3) securing economic growth, 4) ensuring the health of the population, 5) solving the problem of housing and utilities, 6) substantial improvement of the environmental situation, 7) to guarantee the personal safety of all residents and other persons residing in the specific local territory, 8) legal and effective countering criminal structures, 9) creating an efficient prevention system and liquidation of emergency situations of different character and 10) creating a culture of safety habits in the life and work of the population. The place and role of police management in the context of complex safety management of the territory is reflected in their own regulatory role has control functions of the competent organizational units of the police in relation to each of these tasks.

Keywords: police management, complexity, management, security, territory.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.85(082)
343.2/.7(082)
351.86(082)

**НАУЧНО-стручни скуп са међународним учешћем Европске интеграције:
правда, слобода и безбедност (2016 ; Тара)**

Зборник радова. Том 3 / Научно-стручни скуп са међународним учешћем Европске интеграције: правда, слобода и безбедност, Тара, 24-26. мај 2016. године ; [организатори] Криминалистичко-полицијска академија, Фондација Ханс Зајдел. - Београд : Криминалистичко-полицијска академија, 2016 (Београд : Пекограф). - VIII, 510 стр. : илустр. ; 24 cm

Радови на срп. и енгл. језику. - Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз све радове. - Abstracts.

ISBN 978-86-7020-355-6

1. Криминалистичко-полицијска академија (Београд) 2. Фондација Ханс Зајдел (Београд)

а) Кривичноправна заштита - Зборници б) Безбедност - Зборници
с) Криминалитет - Сузбијање - Зборници

COBISS.SR-ID 225803276

