

SADRŽAJ

UVODNA REČ DEKANA	
UVODNA REČ RUKOVODIOCA HANS ZAJDEL FONDACIJE NA NEMAČKOM JEZIKU	
NA SRPSKOM JEZIKU	

UVODNI DEO

Vid Jakulin EUROPEAN UNION AND CRIMINAL LAW	
Miloš Opamica, Dragan Đukanović, Sergej Uljanov EVROPSKI ODGOVORI NA SAVREMENE TRENDOVE KRIMINALNIH AKTIVNOSTI	
Đorđe Đorđević KRIVIČNOPRAVNI ASPEKTI NASILJA NA SPORTSKIM PRIREDBAMA	
Jovan Ćirić SAVET EVROPE I BORBA PROTIV KORUPCIJE	

I. KRIMINALITET – SAVREMENI POJAVNI OBLICI I SUZBIJANJE

Oliver Bačanović ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI MAKEDONIJI	
Ivanka Marković, Miloš Babić PRANJE NOVCA U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU I PRAKSI U BOSNI I HERCEGOVINI	
Mile Šikman SUBJEKTI SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANOM KRIMINALITETU – MODEL I PRISTUPI	
Dane Subošić, Božidar Otašević, Nenad Milić PRIMENA PREPORUKA ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE U POLICIJI	
Milan Klisarić POLICIJSKI MENADŽMENT U FUNKCIJI SUZBIJANJA KRIMINALITETA	
Darko Nadić POJAMI I IDEOLOGIJA EKOTERORIZMA	
Milan M. Milošević SUZBIJANJE ILEGALNE TRGOVINE DROGOM I PREKURSORIMA I SAVREMENI TRENDOVI U KRIMINALISTIČKOJ PRAKSI OTKRIVANJA ILEGALNIH LABORATORIJA ZA PROIZVODNJU SINTETIČKIH DROGA	
Zoran Đurđević, Darko Marinković PRILOG DEFINISANJU NACIONALNE STRATEGIJE SUPROTSTAVLJANJA NASILJU	

Zlate Dimovski
METODE KRIMINALISTIČKOG DELOVANJA U FUNKCIJI
SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANOM KRIMINALITETU

Miroslav Bača, Tanja Kesić
DIGITALNI DOKAZI I STANDARDIZACIJA NJIHOVE PRIMENE
U KRIVIČNIM STVARIMA

Nebojša Teofilović, Nenad Radović
OSVRT NA PROCES REALIZACIJE TRGOVINE LJUDIMA

II. PRAVNA REGULATIVA U OBLASTI SUZBIJANJA KRIMINALA – UPOREDNO PRAVNI PRIKAZ

Miodrag N. Simović, Vladimir M. Simović
KLAUZULA ZABRANE DVOSTRUKOG SUĐENJA U KRIVIČNOM POSTUPKU
U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA

Danijela Spasić, Ivana Radovanović, Marta Tomić
STRATEGIJE SUZBIJANJA PORODIČNOG NASILJA U EVROPSKOJ UNIJI
INA ZAPADNOM BALKANU

Zoran Kesić
UPOREDNOPRAVNI PRIKAZ SISTEMA PRIVATNE BEZBEDNOSTI U
JUŽNOSLOVENSКИM I ZEMLJAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

Darko Jokić
PREPOZNAVANJE LICA OD STRANE SVJEDOKAU KRIVIČNOM POSTUPKU

Božidar Banović, Oliver Lajić, Aleksandar Ilić
MOTORNIA VOZILA KAO OBJEKT KRIVIČNOPRAVNE ZAŠTITE

Milan Žarković, Ivana Bjelovuk, Lazar Nešić
NAUČNI DOKAZI I ULOGA VEŠTAKA U KRIVIČNOM POSTUPKU:
EVROPSKI STANDARDI KVALITETA

Goran P. Ilić
O ZNAČAJU NAGODBENE PRAVDE U KRIVIČNOM POSTUPKU

Miroslav Živković
OBLICI PRAVNE KONTROLE POLICIJE PREMA
UNUTRAŠNЈEM ZAKONODAVSTVU

Ljubinko Mitrović, Nikolina Grbić-Pavlović
MEĐUNARODNOPRAVNI STANDARDI U MATERIJALNOM DIJELU
NOVOG ZAKONA O ZAŠTITI I POSTUPANJU SA DJECOM I MALOLJETNICIMA
U KRIVIČNOM POSTUPKU U REPUBLICI SRPSKOJ

III. EVROPSKE INTEGRACIJE – TREĆI STUB EVROPSKE UNIJE

- Aleksandar B. Ivanović
FORENZIKA U EVROPSKOJ UNIJI
- Dragana Kolaric
MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI BORBE PROTIV TERORIZMA
I NACIONALNO KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO:
OKVIRNA ODLUKA SAVETA EU O BORBI PROTIV TERORIZMA
- Slaviša Vuković
PREVENCIJA KRIMINALA U REPUBLICI SRBIJI I EVROPSKE INTEGRACIJE
- Slaviša Milić
EVROPSKE INTEGRACIJE U OBLASTI MALOLJETNIČKOG PRAVOSUDJA
U CRNOJ GORI
- Snežana Nikodimovska-Stefanovska
THE EU INTERNAL SECURITY STRATEGY
- Darko Simović, Sreten Jugović, Dragutin Avramović
KOMUNITARIZOVANJE TREĆEG STUBA EVROPSKE UNIJE

IV. BEZBEDNOST I MEĐUNAODNA POLICIJSKA SARADNJA

- Dalibor Kekić
INTEPOL VS. EUROPOL: SLIČNOSTI I RAZLIKE
- Svetlana Ristović
O KRIMINALU, POLICIJI I NJENOJ MEĐUNARODNOJ SARADNJI:
RANA SHVATANJA U SRBIJI
- Boban Simić, Ivana Bodrožić, Obrad Stevanović
POLICIJSKA SARADNJA U EVROPSKOJ UNIJI
U OKVIRU INSTITUCIJE EUROPOLA
- Jelena Čeranić, Vesna Čorić Erić
POLICIJSKA I PRAVOSUDNA SARADNJA U KRIVIČNIM STVARIMA
UNUTAR EVROPSKE UNIJE
- Mladen Bajagić, Srđan Milašinović, Nemanja Marinković
MEĐUNARODNI I REGIONALNI OKVIRI SARADNJE U BEZBEDNOSTI:
PERSPEKTIVE POLICIJSKE SARADNJE U BORBI PROTIV SAVREMENIH
PRETNJI BEZBEDNOSTI
- Zoran Keković, Želimir Kešetović, Marija Blagojević
STEREOTIPI U ANALIZI BEZBEDNOSNIH POJAVA
- Stvo Ivetić
ORGANIZACIONA STRUKTURA SECI CENTRA U BUKUREŠTU

Goran Milošević, Saša Mijalković
NACIONALNA EKONOMIJA KAO FAKTOR NACIONALNE BEZBEDNOSTI –
„SLUČAJ SRBIJA“

Željko Nikač, Milan Milošević
SUZBIJANJE TRANSNACIONALNOG TERORIZMA – PRAVNI OKVIR I
MEDJUNARODNA POLICIJSKA SARADNJA

Ljubomir Stajić, Tatjana Lukić
MEDJUNARODNA I REGIONALNA SARADNJA NADLEŽNIH ORGANA
U OTKRIVANJU I SPREČAVANJU PREKOGRANIČNOG
ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Sreto Nogo
ZNAČAJ MEDJUNARODNE KRIVIČNOPRAVNE SARADNJE
I MESTO POLICIJE U TOJ SARADNJI

Uroš Pena, Goran Amidžić
MEDJUNARODNE INTEGRACIJE U BORBI PROTIV TERORIZMA

V. LJUDSKA PRAVA I EVROPSKE INTEGRACIJE

Radomir Zekavica
PRIMENA PRAVA I EFIKASNOST POLICIJE

UVODNA REČ DEKANA

Kriminalističko-policijska akademija je jedina visokoškolska ustanova u Srbiji akreditovana za studije iz oblasti kriminalistike po programima usklađenim sa svetskim i evropskim standardima.

Akademija je akreditovala sledeće studijske programe: studijski program osnovnih akademskih studija, studijski program osnovnih strukovnih studija, studijski program specijalističkih studija i studijski program diplomskih – master studija. Takođe, Akademija je maja meseca 2010. godine dobila Dozvolu za rad od strane Ministarstva prosvete. Na taj način, ona je potvrdila svoj značaj u okviru sistema visokog obrazovanja Srbije, ali i kvalitet kadra koji obrazuje.

Nauka se smatra najboljom praksom. Da bi taj ideal bio uvažen, naučni fond znanja mora biti javno dostupan, razmenljiv, proverljiv i primenljiv. Zato Kriminalističko-policijska akademija i organizuje naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem „Suzbijanje kriminala i evropske integracije“ u saradnji sa Fondacijom „Hans Zajdel“. Time Akademija uključuje najnovija naučna znanja u fond teorijsko-saznajnih disciplina koje se izučavaju na istoj. Uvereni smo da je to pravi način da se skрати put između teorije kriminalističkih i srodnih disciplina i policijske prakse.

*dekan Akademije
prof. dr Goran B. Milošević*

VORWORT

Die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) mit Sitz in München ist seit dem Jahre 2001 mit einem Projektbüro in Belgrad vertreten. Sie arbeitet seit diesem Zeitpunkt mit verschiedenen serbischen Projektpartnern zusammen, die sowohl aus dem staatlichen Bereich als auch aus dem nichtstaatlichen Sektor kommen.

Die HSS selbst ist eine Non-Governmental-Organisation (NGO) mit Non-Profit-Charakter, die ihre Finanzmittel für die konkrete, praktische Projektarbeit vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erhält.

Gemäß der Projektkonzeption der Stiftung ist ihre Tätigkeit in Serbien auf die gesellschaftspolitische Erwachsenenbildung und auf den politischen Dialog ausgerichtet. Das wichtigste Ziel der HSS besteht in der aktiven Unterstützung des Landes bei seinen Bemühungen um die Schaffung von Voraussetzungen für die Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft.

Eine entscheidende Bedingung für die EU-Integration des serbischen Staates stellt die Gewährleistung der inneren Sicherheit dar, die durch das Innenministerium und dessen nachgeordnete Dienststellen garantiert werden muss. Die Zusammenarbeit der HSS mit diesem Projektpartner ist ein wichtiger Faktor ihrer Tätigkeit in Serbien.

Im Rahmen dieser Kooperation mit dem Innenministerium wurde gemeinsam mit der Kriminalistisch-polizeilichen Akademie eine internationale Konferenz zur Kriminalitätsbekämpfung und europäischen Integration durchgeführt. Die Veranstaltungen mit dieser Forschungs- und Bildungsstätte genießen wegen ihrer brisanten Themenstellungen sowie wegen der praxisnahen Vermittlung von Kenntnissen der Erfahrungsträger eine außerordentlich hohe Wertschätzung bei den Spezialisten der serbischen Polizei und der Polizei der Nachbarländer.

Diese Veröffentlichung ist das multidisziplinäre Ergebnis der engagierten und konstruktiven Zusammenarbeit der zahlreichen anerkannten Fachexperten aus verschiedenen Sicherheitsbereichen und unterschiedlichen Wissenschaftszweigen während der Konferenz.

Die HSS betrachtet diese Publikation als eine Bestätigung dafür, dass ihre Projektarbeit dem Land Serbien bei der Integration in die Europäische Gemeinschaft weiter hilft und ist deshalb der Bitte des Partners um Unterstützung bei der Herausgabe dieser Dokumentation gern nachgekommen.

Ich hoffe und wünsche, dass die Veröffentlichung zu einer schnelleren und umfassenderen Nutzung der Beiträge und Erfahrungen der Konferenz in allen Anwendungsbereichen beiträgt.

*Lutz Kober
Projektleiter der Hanns Seidel Stiftung
für Serbien und Montenegro*

EUROPEAN UNION AND CRIMINAL LAW

Vid Jakulin, Ph.D.

Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

ABSTRACT

The author deals with selected legal instruments of the EU which are aimed at preventing cross-border crime in the EU. The author presents the following legal instruments of the EU: Council Decision on the Investigation and Prosecution of Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes, Council Framework Decision Laying Down Minimum Provisions on the Constituent Elements of Criminal Acts and Penalties in the Field of Illicit Drug Trafficking, Directive of the European Parliament and the Council on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, Including Terrorist Financing; Council Framework Decision on Combating the Sexual Exploitation of Children and Child Pornography.

Key words: Cross-Border Crime – Genocide – Crimes against Humanity – War Crime – Illicit Drug Trafficking – Money Laundering – Terrorist Financing – Sexual Exploitation of Children – Child Pornography

INTRODUCTION

The European Union has been essentially a union (superstructure) of three European economic interest communities: the European Community for Coal and Steel, the European Community for Atomic Energy and the European Economic Community. From the very creation of the Union until entry into force of the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (hereinafter Treaty of Lisbon),¹ it has been indisputably the case that the Union is only responsible for regulating those fields for which member states transferred jurisdiction to it. The regulation of other fields was left to the exclusive jurisdiction of member states. Criminal law is such a field.

With entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Union has got the formal right to intervene in the field of criminal law. In accordance with the first paragraph of Article 83 of the Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union² the European Parliament and the Council may, by means of directives adopted in accordance with the ordinary legislative procedure, establish minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions in the areas of particularly serious crime with cross-border dimension resulting from the nature or impact of such offences, or from the special need to combat them on a common basis. These areas of crime are the following: terrorism, trafficking in human beings and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime and organised crime. On the basis of developments in crime, the Council may adopt a European decision identifying other areas of crime that meet the criteria specified in this paragraph. It shall act unanimously after obtaining the consent of the European Parliament.

Although the European Union had no formal power to intervene in the field of criminal law, bodies of the Union have issued some statutory documents whereby they have also intervened in the field of

¹ Treaty of Lisbon entered into force on 1. December 2009.

² Published in the Official Journal of the European Union 115 of 9.5.2008.

criminal law. It occurred in the area relating to the protection of financial interests of the Communities and cross-border crime, because the nature and impact of such offences require them to be combated on a common basis.

Below I will present the documents of the European Union relating to genocide, crimes against humanity and war crimes, illicit drug trafficking, prevention of money laundering and sexual exploitation of children and child pornography.

INVESTIGATION AND PROSECUTION OF GENOCIDE, CRIMES AGAINST HUMANITY AND WAR CRIMES

The Council of the European Union has adopted Decision 2003/335/JHA of 8 May 2003 on the investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes.³ This Decision has a preamble and nine articles.

The Council made other finds in the preamble, among them that the Rome Statute of the International Criminal Court of 17 July 1998, which has been ratified by all Member States of the European Union, affirms that the most serious crimes of concern to the international community as a whole, in particular genocide, crimes against humanity and war crimes, must not go unpunished, and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at national level and by enhancing international cooperation.

The Rome Statute recalls that it is the duty of every State to exercise its criminal jurisdiction over those responsible for such international crimes.

The Rome Statute emphasises that the International Criminal Court established under it is to be complementary to national criminal jurisdictions. Effective investigation and, as appropriate, prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes, should be ensured without interference with the jurisdiction of the International Criminal Court.

The competent authorities of the Member States are to ensure that, where they receive information that a person who has applied for a residence permit is suspected of having committed or participated in the commission of genocide, crimes against humanity or war crimes, the relevant acts may be investigated and, where justified, prosecuted in accordance with national law.

The successful outcome of effective investigation and prosecution of such crimes also requires close cooperation at trans-national level between authorities of the States which are Parties to the Rome Statute, including the Member States.

The aim of this Decision is to increase cooperation between national units in order to maximise the ability of law enforcement authorities in different Member States to cooperate effectively in the field of investigation and prosecution of persons who have committed or participated in the commission of genocide, crimes against humanity or war crimes as defined in Articles 6, 7 and 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court of 17 July 1998.

The second paragraph of article two binds Member States to take the necessary measures to ensure that the relevant national law enforcement and immigration authorities are able to exchange the information which they require in order to carry out their tasks effectively.

Article three regulates investigation and prosecution. Member States shall assist one another in investigating and prosecuting the crimes referred to in Article 1 in accordance with the relevant international agreements and national law.

³ Published in the Official Journal of the European Communities No L 118 of 14.5.2003.

Where, in connection with the processing of an application for a residence permit, the immigration authorities become aware of facts which give rise to a suspicion that the applicant has participated in the crimes referred to in Article 1, and where it emerges that the applicant has previously sought permission to reside in another Member State, the law enforcement authorities may apply to the competent law enforcement authorities in the latter Member State with a view to obtaining relevant information, including information from the immigration authorities.

Insofar as the law enforcement authorities in a Member State become aware that a person suspected of crimes as referred to in Article 1 is in another Member State, they shall inform the competent authorities in the latter Member State of their suspicions and the basis thereof. Such information shall be provided in accordance with the relevant international agreements and national law.

Article six binds Member States to comply with data protection legislation. Any kind of exchange of information or other kind of processing of personal data under this Decision shall take place in full compliance with the requirements flowing from the applicable international and domestic data protection legislation.

In accordance with article seven Member States shall take the necessary measures to comply with this Decision by 8 May 2005.

ILLICIT DRUG TRAFFICKING

The Council of the European Union has adopted Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 on laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking.⁴ This Framework Decision has a preamble and eleven articles.

There are some findings and stresses in the preamble which deserve particular attention. The Council of the European Union finds that illicit drug trafficking poses a threat to health, safety and the quality of life of citizens of the European Union, and to the legal economy, stability and security of the Member States. It is necessary to adopt minimum rules relating to the constituent elements of the offences of illicit trafficking in drugs, and precursors which will allow a common approach at European Union level to the fight against such trafficking.

Penalties provided for by the Member States should be effective, proportionate and dissuasive, and include custodial sentences. To determine the level of penalties, factual elements such as the quantities and the type of drugs trafficked, and whether the offence was committed within the framework of a criminal organisation, should be taken into account.

It is necessary to take measures to enable the confiscation of the proceeds of the offences referred to in this Framework Decision.

Measures should be taken to ensure that legal persons can be held liable for the criminal offences referred to by this Framework Decision which are committed for their benefit.

The first article of the Decision contains definitions of concepts. For the purposes of this Framework Decision:

1. "drugs": shall mean any of the substances covered by the following United Nations Conventions: (a) the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs (as amended by the 1972 Protocol); (b) the 1971 Vienna Convention on Psychotropic Substances. It shall also include the substances subject to controls under Joint Action 97/396/JHA of 16 June 1997 concerning the information exchange risk assessment and the control of new synthetic drugs [4];

⁴ Published in the Official Journal of the European Communities No L 335 of 11.11.2004.

2. "precursors": shall mean any substance scheduled in the Community legislation giving effect to the obligations deriving from Article 12 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 20 December 1988;

3. "legal person": shall mean any legal entity having such status under the applicable national law, except for States or other public bodies acting in the exercise of their sovereign rights and for public international organisations.

Article two determines crimes linked to trafficking in drugs and precursors. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following intentional conduct, when committed without right, is punishable: (a) the production, manufacture, extraction, preparation, offering, offering for sale, distribution, sale, delivery on any terms whatsoever, brokerage, dispatch, dispatch in transit, transport, importation or exportation of drugs; (b) the cultivation of opium poppy, coca bush or cannabis plant; (c) the possession or purchase of drugs with a view to conducting one of the activities listed in (a); (d) the manufacture, transport or distribution of precursors, knowing that they are to be used in or for the illicit production or manufacture of drugs.

The conduct described in paragraph 1 shall not be included in the scope of this Framework Decision when it is committed by its perpetrators exclusively for their own personal consumption as defined by national law.

Article three regulates incitement, aiding and abetting and attempt. Each Member State shall take the necessary measures to make incitement to commit, aiding and abetting or attempting one of the offences referred to in Article 2 a criminal offence. A Member State may exempt from criminal liability the attempt to offer or prepare drugs referred to in Article 2(1)(a) and the attempt to possess drugs referred to in Article 2(1)(c).

Article four determines penalties and other sanctions. Each Member State shall take the measures necessary to ensure that the offences defined in Articles 2 and 3 are punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal penalties.

Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the offences referred to in Article 2 are punishable by criminal penalties of a maximum of at least between one and three years of imprisonment.

Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the offences referred to in Article 2(1)(a), (b) and (c) are punishable by criminal penalties of a maximum of at least between 5 and 10 years of imprisonment in each of the following circumstances: (a) the offence involves large quantities of drugs; (b) the offence either involves those drugs which cause the most harm to health, or has resulted in significant damage to the health of a number of persons.

Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the offences referred to in paragraph 2 are punishable by criminal penalties of a maximum of at least 10 years of deprivation of liberty, where the offence was committed within the framework of a criminal organisation as defined in Joint Action 98/733/JHA of 21 December 1998 on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union [5].

Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the offences referred to in Article 2(1)(d) are punishable by criminal penalties of a maximum of at least between 5 and 10 years of deprivation of liberty, where the offence was committed within the framework of a criminal organisation as defined in Joint Action 98/733/JHA and the precursors are intended to be used in or for the production or manufacture of drugs under the circumstances referred to in paragraphs 2(a) or (b).

Without prejudice to the rights of victims and of other bona fide third parties, each Member State shall take the necessary measures to enable the confiscation of substances which are the object of offences referred to in Articles 2 and 3, instrumentalities used or intended to be used for these offences and

proceeds from these offences or the confiscation of property, the value of which corresponds to that of such proceeds, substances or instrumentalities.

The terms "confiscation", "instrumentalities", "proceeds" and "property" shall have the same meaning as in Article 1 of the 1990 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime.

Article five regulates particular circumstances. Notwithstanding Article 4, each Member State may take the necessary measures to ensure that the penalties referred to in Article 4 may be reduced if the offender: (a) renounces criminal activity relating to trafficking in drugs and precursors, and (b) provides the administrative or judicial authorities with information which they would not otherwise have been able to obtain, helping them to: (i) prevent or mitigate the effects of the offence, (ii) identify or bring to justice the other offenders, (iii) find evidence, or (iv) prevent further offences referred to in Articles 2 and 3.

Article six determines the liability of legal persons. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that legal persons can be held liable for any of the criminal offences referred to in Articles 2 and 3 committed for their benefit by any person, acting either individually or as a member of an organisation of the legal person in question, who has a leading position within the organisation of the legal person, based on one of the following: (a) a power of representation of the legal person; (b) an authority to take decisions on behalf of the legal person; (c) an authority to exercise control over the legal person.

Apart from the cases provided for in paragraph 1, each Member State shall take the necessary measures to ensure that legal persons can be held liable where the lack of supervision or control by a person referred to in paragraph 1 has made possible the commission of any of the offences referred to in Articles 2 and 3 for the benefit of that legal person by a person under his authority.

Liability of legal persons under paragraphs 1 and 2 shall not exclude criminal proceedings against natural persons who are perpetrators, instigators or accessories in any of the offences referred to in Articles 2 and 3.

Article seven determines sanctions for legal persons and article eight determines jurisdiction and prosecution.

In accordance with the first paragraph of article nine, Member States shall take the necessary measures to comply with the provisions of this Framework Decision by 12 May 2006.

MONEY LAUNDERING

Bodies of the European Union have until now issued three acts relating to the prevention of money laundering. The first act was the Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering.⁵ This Directive was substantially amended by the Directive of European Parliament and the Council 2001/97/EC of 4 December 2001.⁶ The European Parliament and the Council adopted on 26 October 2005 the Directive 2005/60/EC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing which derogated the Directive 91/308/EEC.⁷ Below, I will present the contents of this Directive.

The Directive 2005/60/EC⁸ has extensive preamble and forty-seven articles. There are some findings and stresses in the preamble which deserve particular attention.

⁵ Published in the Official Journal of the European Communities No L 166 of 28.6.1991.

⁶ Published in the Official Journal of the European Communities No L 344 of 28.12.2001.

⁷ Published in the Official Journal of the European Communities No L 309 of 25.11.2005.

⁸ Hereinafter referred to as Directive.

The European Parliament and the Council find that massive flows of dirty money can damage the stability and reputation of the financial sector and threaten the single market, and terrorism shakes the very foundations of our society. In addition to the criminal law approach, a preventive effort via the financial system can produce results.

The soundness, integrity and stability of credit and financial institutions and confidence in the financial system as a whole could be seriously jeopardised by the efforts of criminals and their associates either to disguise the origin of criminal proceeds or to channel lawful or unlawful money for terrorist purposes. In order to avoid Member States adopting measures to protect their financial systems which could be inconsistent with the functioning of the internal market and with the prescriptions of the rule of law and Community public policy Community action in this area is necessary.

In order to facilitate their criminal activities, money launderers and terrorist financiers could try to take advantage of the freedom of capital movements and the freedom to supply financial services which the integrated financial area entails, if certain coordinating measures are not adopted at Community level.

Money laundering and terrorist financing are frequently carried out in an international context. Measures adopted solely at national or even Community level, without taking account of international coordination and cooperation, would have very limited effects.

Although initially limited to drugs offences, there has been a trend in recent years towards a much wider definition of money laundering based on a broader range of predicate offences. A wider range of predicate offences facilitates the reporting of suspicious transactions and international cooperation in this area.

Furthermore, the misuse of the financial system to channel criminal or even clean money to terrorist purposes, poses a clear risk to the integrity, proper functioning, reputation and stability of the financial system. Accordingly, the preventive measures of this Directive should cover not only the manipulation of money derived from crime but also the collection of money or property for terrorist purposes.

The European Parliament and the Council stress that it should be recognised that the risk of money laundering and terrorist financing is not the same in every case. In line with a risk-based approach the principle should be introduced into Community legislation that simplified customer due diligence is allowed in appropriate cases.

This, however, should be without prejudice to the international obligations accepted by the Member States to freeze without delay funds or other assets of terrorists, terrorist organisations or those who finance terrorism, in accordance with the relevant United Nations Security Council resolutions.

Money laundering and terrorist financing are international problems and the effort to combat them should be global. The importance of combatting money laundering and terrorist financing should lead Member States to lay down effective, proportionate and dissuasive penalties in national law for failure to respect the national provisions adopted pursuant to this Directive. Provision should be made for penalties in respect of natural and legal persons. Since legal persons are often involved in complex money laundering or terrorist financing operations, sanctions should also be adjusted in line with the activity carried out by legal persons.

Since the objective of this Directive, namely the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale and effects of the action, be better achieved at Community level, the Community may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty. In accordance with the principle of proportionality as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve that objective.

This Directive respects the fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Nothing in this Directive should be interpreted or implemented in a manner that is inconsistent with the European Convention on Human Rights.

The first paragraph of article 1 provides that Member States shall ensure that money laundering and terrorist financing are prohibited.

The second paragraph of article 1 defines money laundering. For the purposes of this Directive the following conduct, when committed intentionally, shall be regarded as money laundering:

- the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from criminal activity or from an act of participation in such activity, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property, or of assisting any person who is involved in the commission of such activity to evade the legal consequences of his action;
- the concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from criminal activity or from an act of participation in such activity;
- the acquisition, possession or use of property, knowing, at the time of receipt, that such property was derived from criminal activity or from an act of participation in such activity;
- participation in, association to commit, attempts to commit and aiding, abetting, facilitating and counselling the commission of any of the actions mentioned in the foregoing points.

Money laundering shall be regarded as such even where the activities which generated the property to be laundered were carried out in the territory of another Member State or in that of a third country.

The fourth paragraph of article 1 defines terrorist financing. For the purposes of this Directive, "terrorist financing" means the provision or collection of funds, by any means, directly or indirectly, with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out any of the offences within the meaning of Articles 1 to 4 of Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combatting terrorism [9].

Knowledge, intent or purpose required as an element of the activities mentioned in paragraphs 2 and 4 may be inferred from objective factual circumstances.

The second article of the Directive determines for which institutions and persons the Directive is applicable. This Directive shall apply to: (1) credit institutions; (2) financial institutions; (3) the following legal or natural persons acting in the exercise of their professional activities: (a) auditors, external accountants and tax advisors; (b) notaries and other independent legal professionals, when they participate, whether by acting on behalf of and for their client in any financial or real estate transaction, or by assisting in the planning or execution of transactions for their client concerning the: (i) buying and selling of real property or business entities; (ii) managing of client money, securities or other assets; (iii) opening or management of bank, savings or securities accounts; (iv) organisation of contributions necessary for the creation, operation or management of companies; (v) creation, operation or management of trusts, companies or similar structures; (c) trust or company service providers not already covered under points (a) or (b); (d) real estate agents; (e) other natural or legal persons trading in goods, only to the extent that payments are made in cash in an amount of EUR 15,000 or more, whether the transaction is executed in a single operation or in several operations which appear to be linked; (f) casinos. Member States may decide that legal and natural persons who engage in a financial activity on an occasional or very limited basis and where there is little risk of money laundering or terrorist financing occurring do not fall within the scope of Article 3(1) or (2).

The third article of the Directive contains definitions of the following concepts: "credit institution", "financial institution", "property", "criminal activity", "serious crime", "beneficial owner", "trust and company service providers", "politically exposed persons", "business relationship" and "shell bank".

Article four of the Directive binds Member States to ensure that the provisions of this Directive are extended in whole or in part to professions and to categories of undertakings, other than the institutions and persons referred to in Article 2(1), which engage in activities which are particularly likely to be used for money laundering or terrorist financing purposes.

Where a Member State decides to extend the provisions of this Directive to professions and to categories of undertakings other than those referred to in Article 2(1), it shall inform the Commission thereof.

In accordance with article five of the Directive the Member States may adopt or retain in force stricter provisions in the field covered by this Directive to prevent money laundering and terrorist financing.

The second chapter of the Directive (articles 6 to 19) regulates in detail customer due diligence. This chapter is focussed on identification of persons opening accounts or performing various financial transactions.

The third chapter of the Directive (articles 20 to 29) regulates reporting obligations. Among these provisions article twenty - four, which provides that Member States shall require the institutions and persons covered by this Directive to refrain from carrying out transactions which they know or suspect to be related to money laundering or terrorist financing until they have completed the necessary action in accordance with Article 22(1)(a) is important. In conformity with the legislation of the Member States, instructions may be given not to carry out the transaction.

Where such a transaction is suspected of giving rise to money laundering or terrorist financing and where, to refrain in such manner is impossible or is likely to frustrate efforts to pursue the beneficiaries of a suspected money laundering or terrorist financing operation, the institutions and persons concerned shall inform the FIU immediately afterwards.

Articles twenty - six and twenty - seven, which protect institutions and persons who disclose information to competent authorities, are also important. The disclosure in good faith as foreseen in Articles 22(1) and 23 by an institution or person covered by this Directive, or by an employee or director of such an institution or person of the information referred to in Articles 22 and 23 shall not constitute a breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, and shall not involve the institution or person or its directors or employees in liability of any kind. Article twenty - seven provides that Member States shall take all appropriate measures in order to protect employees of the institutions or persons covered by this Directive who report suspicions of money laundering or terrorist financing, either internally or to the FIU, from being exposed to threats or hostile action.

Article 28 regulates the prohibition of disclosure. The institutions and persons covered by this Directive and their directors and employees shall not disclose to the customer concerned or to other third persons the fact that information has been transmitted in accordance with Articles 22 and 23, or that a money laundering or terrorist financing investigation is being or may be carried out.

The prohibition laid down in paragraph 1 shall not include disclosure to the competent authorities referred to in Article 37, including the self-regulatory bodies, or disclosure for law enforcement purposes. Chapter four of the Directive (articles 30 to 33) regulates record keeping and statistical data.

Chapter five of the Directive (articles 34 to 39) regulates enforcement measures. From the standpoint of criminal law among these provisions the most important is article 39, which regulates penalties. Member States shall ensure that natural and legal persons covered by this Directive can be held liable for infringements of the national provisions adopted pursuant to this Directive. The penalties must be effective, proportionate and dissuasive.

Without prejudice to the right of Member States to impose criminal penalties, Member States shall ensure, in conformity with their national law, that the appropriate administrative measures can be taken or administrative sanctions can be imposed against credit and financial institutions for infringements of the

national provisions adopted pursuant to this Directive. Member States shall ensure that these measures or sanctions are effective, proportionate and dissuasive.

In the case of legal persons, Member States shall ensure that they can at least be held liable for infringements referred to in paragraph 1 which are committed for their benefit by any person, acting either individually or as part of an organisation of the legal person, who has a leading position within organisation of the legal person, based on: (a) a power of representation of the legal person; (b) an authority to take decisions on behalf of the legal person, or (c) an authority to exercise control over the legal person.

In addition to the cases already provided for in paragraph 3, Member States shall ensure that legal persons can be held liable where the lack of supervision or control by a person referred to in paragraph 3 has made possible the commission of the infringements referred to in paragraph 1 for the benefit of a legal person by a person under his authority.

Chapter six of the Directive (articles 40 and 41) regulates implementing measures and chapter seven (articles 42 - 47) contains final provisions which regulate technical details relating to the Directive.

SEXUAL EXPLOITATION OF CHILDREN AND CHILD PORNOGRAPHY

The Council of European Union has adopted Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combatting the sexual exploitation of children and child pornography.⁹ This Framework Decision has a preamble and thirteen articles. The Council finds in the preamble that sexual exploitation of children and child pornography constitutes serious violations of human rights and of the fundamental right of a child to a harmonious upbringing and development. Child pornography, a particularly serious form of sexual exploitation of children, is increasing and spreading through the use of new technologies and the Internet.

The first article of the Decision contains definitions of concepts. For the purposes of this framework Decision: (a) "child" shall mean any person below the age of 18 years; (b) "child pornography" shall mean pornographic material that visually depicts or represents: (i) a real child involved or engaged in sexually explicit conduct, including lascivious exhibition of the genitals or the pubic area of a child; or (ii) a real person appearing to be a child involved or engaged in the conduct mentioned in (i); or (iii) realistic images of a non-existent child involved or engaged in the conduct mentioned in (i).

Article two determines offences concerning the sexual exploitation of children. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following intentional conduct is punishable: (a) coercing a child into prostitution or into participating in pornographic performances, or profiting from or otherwise exploiting a child for such purposes; (b) recruiting a child into prostitution or into participating in pornographic performances; (c) engaging in sexual activities with a child, where (i) use is made of coercion, force or threats; (ii) money or other forms of remuneration or consideration is given as payment in exchange for the child engaging in sexual activities; or (iii) abuse is made of a recognised position of trust, authority or influence over the child.

Article three determines offences concerning child pornography. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following intentional conduct, whether undertaken by means of a computer system or not, when committed without right, is punishable: (a) production of child pornography; (b) distribution, dissemination or transmission of child pornography; (c) supplying or making available child pornography; (d) acquisition or possession of child pornography.

⁹ Published in the Official Journal of the European Communities No L.013 of 20.1.2004.

Article four provides that each Member State shall take the necessary measures to ensure that the instigation of, or aiding or abetting in the commission of an offence referred to in Articles 2 and 3 is punishable. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that attempts to commit the conduct referred to in Article 2 and Article 3(1)(a) and (b), are punishable.

Article five determines penalties and aggravating circumstances. Article six determines liability of legal persons and article seven sanctions on legal persons. Article eight determines jurisdiction and prosecution. Article nine regulates protection of and assistance to victims.

In accordance with first paragraph of article twelve Member States shall take the necessary measures to comply with this Framework Decision by 20 January 2006 at the latest.

CONCLUSION

Despite the European Union having no formal power to intervene in the field of criminal law, bodies of the Union have issued some statutory documents whereby they have also intervened in the field of criminal law. It is true that bodies of the European Union did not determine offences, but they bound Member States to determine exactly defined acts as criminal offences in the national legislations. In some cases bodies of the Union also determined in the acts special minimum penalties for specially defined offences (e.g. in the Framework decision 2004/757/JHA laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking). Although for the incrimination of the acts enumerated in legal instruments of the European Union there are in principle no hesitations, there are some solutions which are disputed from the standpoint of protection of human rights. Among such provisions are e.g. the incrimination of mere acquisition or possession of child pornography.¹⁰ From the standpoint of protection of human rights the definition of terrorist financing is also extremely disputed. In the Directive of the European Parliament and the Council on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Terrorist Financing, "terrorist financing" is determined as the provision or collection of funds, by any means, directly or indirectly, with the intention that they should be used, or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out any of the offences within the meaning of Articles 1 to 4 of Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combatting terrorism. Knowledge, intent or purpose required as an element of the activities mentioned in paragraphs 2 and 4 may be inferred from objective factual circumstances.

Beside such definition of "terrorist financing" we can imagine in what situation would be a man, who would be considered as a sympathiser of the organisation which would be suspected that it had executed a terrorist attack like the one in London on 7. July 2005.

With the entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Union has got the formal right to intervene in the field of criminal law. On the basis of previous experiences with the acts of the European Union which intervened in the field of criminal law, we may expect that legally binding acts would provide measures which are prohibited in domestic law due to the high standards of protection of human rights.

LEGAL SOURCES

¹⁰ Point d of the first paragraph of article three of Council framework decision on combatting the sexual exploitation of children and child pornography.

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, published in the Official Journal of the European Union C 306 of 17.12.2007.
2. Consolidated version of the treaty on the Functioning of the European Union, published in the Official Journal of the European Union 115 of 9.5.2008.
3. Directive of the European Parliament and the Council on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, Including Terrorist Financing, Published in the Official Journal L 166 of 28.6.1991.
4. Decision 2003/335/JHA of 8 May 2003 on the investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes, published in the Official Journal of the European Communities No L 118 of 14.5.2003.
5. Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25. October 2004 on laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, published in the Official Journal of the European Communities No L 335 of 11.11.2004.
6. Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22. December 2003 on Combatting the Sexual Exploitation of Children and Child Pornography, published in Official Journal L 013 of 20.1.2004.

SUMMARY

Since the establishment of the European Union until entry into force of the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (hereinafter Treaty of Lisbon), it has been indisputably the case that the Union is only responsible for regulating those fields for which member states transferred jurisdiction to it. The regulation of other fields was left to the exclusive jurisdiction of member states. Criminal law is such a field.

With entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Union has got the formal right to intervene in the field of criminal law. In accordance with the first paragraph of Article 83 of the Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union the European Parliament and the Council may, by means of directives adopted in accordance with the ordinary legislative procedure, establish minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions in the areas of particularly serious crime with cross-border dimension resulting from the nature or impact of such offences, or from the special need to combat them on a common basis. These areas of crime are the following: terrorism, trafficking in human beings and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime and organised crime. On the basis of developments in crime, the Council may adopt a European decision identifying other areas of crime that meet the criteria specified in this paragraph. It shall act unanimously after obtaining the consent of the European Parliament.

Although the European Union had no formal power to intervene in the field of criminal law, bodies of the Union have issued some statutory documents whereby they have also intervened in the field of criminal law. It occurred in the area relating to the protection of financial interests of the Communities and cross-border crime, because the nature and impact of such offences require them to be combated on a common basis.

It is true that bodies of the European Union did not determine offences but they bound Member States to determine exactly defined acts as criminal offences in the national legislations. In some cases bodies of the Union in the acts determined also special minimum of penalties for specially defined offences (e.g. in the Framework decision 2002/629/JHA on combating trafficking in human beings). Although for the incrimination of the acts enumerated in legal instruments of European Union there are in principle no hesitations, there are some solutions which are disputed from the standpoint of protection of human rights.

With the entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Union has got the formal right to intervene in the field of criminal law. On the basis of previous experiences with the acts of the European Union which intervened in the field of criminal law, we may expect that legally binding acts would provide measures which are prohibited in domestic law due to the high standards of protection of human rights.

EVROPSKI ODGOVORI NA SAVREMENE TRENDOVE KRIMINALNIH AKTIVNOSTI

Miloš Opamica
direktor, Nacionalni centralni biro INTERPOL-a – Beograd

dr Dragan Đukanović
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

mr Sergej Uljanov
Nacionalni centralni biro INTERPOL-a – Beograd

APSTRAKT

Koncepcija bezbednosti evropskog prostora uslovljena je raznolikostima nacionalnih bezbednosnih sistema, koji bi grubo mogli biti podeljeni na zapadnoevropske i istočnoevropske (sa izvesnim osobenostima karakterističnim za region Jugoistočne Evrope).

Stalnu i ozbiljnu pretnju stabilnosti i prosperitetu u razvoju evropskih regiona *en general* predstavlja organizovana kriminalna aktivnost svojom suštinskom dinamikom i brojnim pojavnim oblicima. Teroristička pretnja, falsifikovanje i pranje novca, trgovina i krijumčarenje ljudima i decom, ilegalni promet opojnih droga i prekursora, samo su deo organizovanih kriminalnih aktivnosti koje konstantno ugrozavaju bedeme civilizacijskih standarda evropskog načina života i stabilnost Evropske unije i regiona Jugoistočne Evrope.

U pokušajima odbrane svojih vitalnih vrednosti, evropsko društvo iznedrilo je dve međunarodne policijske organizacije – EUROPOL i SECI Centar za organizovani kriminal, kao svojevrsne načine međunarodne saradnje u borbi protiv savremenih oblika kriminaliteta.

Ključne reči: Evropska unija, EUROPOL, SECI Centar za organizovani kriminal, organizovani kriminal

EUROPOL: Nastanak, dometi i razvoj

Kao odgovor na pretnju, koju je organizovani kriminal predstavljao za prostor Zapadne Evrope, na osnovu odluke Evropskog saveta¹ formiran je Ured evropske policije u okviru procedure istorijski označene Ugovorom o Evropskoj Uniji. Ovaj Ured dobio je ime EUROPOL, a za njegovo sedište određen je glavni grad Holandije, Hag.

U prvo vreme EUROPOL je bio znatno limitiran neadekvatnim kapacitetima i birokratizovanim ovlašćenjima, te je svoju aktivnost ispoljavao u okvirima organizacione jedinice za suzbijanje krijumčarenja opojnih droga². Ratifikacija Konvencije EUROPOL i njeno stupanje na snagu dana 01.10.1998. godine, omogućava EUROPOL-u, kao Uredu evropske policije da proširi delokrug svojih linija rada od 01.07.1999. godine.

Tako se nadležnosti EUROPOL-a shodno intenzitetu društvene opasnosti organizovanih kriminalnih aktivnosti počinju odnositi na sve oblike transnacionalnog kriminala, a prevashodno na terorizam i ilegalnu trgovinu opojnom drogom. Pored navedenog u fokusu EUROPOL-ovih napora su i nedozvoljena trgovina nuklearnim radioaktivnim materijalima, krijumčarenje ljudi i tokovi ilegalne

¹ Konvencija EUROPOL

² EUROPOL Drugs Unit – EDU.

migracije, trgovina ljudima u svim svojim oblicima, iskorišćavanje dece i maloletnih lica u pomografske svrhe, krijumčarenje i ilegalna trgovina ukradenim vozilima. Od posebnog značaja za funkcionisanje Evropske Unije jeste odbrana njene valute, pa je EUROPOL svojim postojećim policijskim analitičko-obaveštajnim standardima posebno usmeren na otkrivanje ilegalnih štamparija lažnog evra³ i sprečavanje njegove distribucije u legalne finansijske tokove.

EUROPOL kao odraz zabrinutosti Evropske Unije za odbranu vitalnih vrednosti svojih država članica, u meri svojih nadležnosti učestvuje u zajedničkim akcijama nacionalnih zapadnoevropskih policija u rasvetljavanju ubistava i teških telesnih povreda, istraživanju ilegalne trgovine ljudskim organima i tkivima humanog porekla, kao i u razmeni informacija koje se odnose na: otmice, talačke situacije, protivpravno lišenje slobode, ksenofobiju i rasizam, prevare, organizovane teške krađe, serijska razbojništva, nedozvoljenu trgovinu i krijumčarenje umetničkih dela i antikviteta, ilegalni promet ugroženim biljnim i životinjskim vrstama i hormonskim supstancama, nedozvoljeno plasiranje finansijskih sredstava koje potiču iz kriminalnih aktivnosti ne monetarno tržište Evropske Unije, korupciju, pirateriju, kompjuterski kriminal, falsifikovanje dokumenata i proizvoda, reketiranja i iznuđivanja, ilegalne trgovine i krijumčarenja oružjem, municijom i eksplozivnim sredstvima.

Važno je naglasiti da je EUROPOL kao organizacija Evropske Unije i Ured evropske policije, međunarodna policijska organizacija *per se*, koja nema operativni karakter lokalne policijske jedinice, ali svojim analitičko-obaveštajnim kapacitetima doprinosi poboljšanju saradnje organa za primenu zakona država članica Evropske Unije, te pospešivanju njihove efikasnosti *in concreto*.

Možda je moto EUROPOL-a da će „predstavljati centar svetske lige najboljih“ rivalski postavljen u odnosu na INTEPROL, kao stariju međunarodnu policijsku organizaciju interkontinentalnog karaktera, ali je svakako i izraz težnje da kao međunarodna policijska organizacija predstavlja zvezdu vodilju u ostvarivanju zaštite evropskih interesa ugroženih međunarodnim kriminalnim trendovima, a ne samo puku refleksiju političke ambicije Evropske Unije. U prilog tome svedoče sledeći proklamovani postulati EUROPOL-a: liderstvo, zajednički pristup integritet, mobilnost, proaktivnost, usmerenost ka realizaciji ciljeva, profesionalizam, pouzdanost, kredibilitet, na dijalogu zasnovana saradnja, predanost i angažovanost.

Načini na koje ova evropska policijska organizacija obezbeđuje podršku svojim državama članicama su raznovrsni, ali mogu se svesti na: omogućavanje razmene informacija u skladu sa nacionalnim normativnim sistemima država članica⁴; omogućavanje i pružanje operativnih analiza kao podrške kriminalističkim operacijama; kreiranje strateških izveštaja (kao na primer procene rizika) i analize kriminaliteta na osnovu obaveštajnih podataka pribavljenih od strane država članica i drugih izvora.

Organizaciona struktura EUROPOL-a je sledeća: Direktorat EUROPOL-a određuje Savet Evropske Unije, koji čine Ministri pravde i unutrašnjih poslova država članica⁵. Sastav Direktorata čine direktor i dva zamenika direktora. EUROPOL je odgovoran Savetu Ministara pravde i unutrašnjih poslova, koji nosi odgovornost za rukovođenje i nadzor EUROPOL-a⁶. Upravni odbor EUROPOL-a se sastoji od po jednog predstavnika svake države članice Evropske Unije i, kao primarni zadatak, ima nadzor nad aktivnostima ove međunarodne policijske organizacije. Zajedničko nadzorno telo, koje čine ekspert⁷ za

³ Tzv. super evro.

⁴ Ovo se odvija preko oficira za vezu EUROPOL-a (*EUROPOL Liaison Officers - ELO*).

⁵ Nakon dopune Amsterdamskog sporazuma, treći stub (oslonac) Evropske Unije obuhvata oblast policijske i sudske saradnje u krivičnopravnoj oblasti.

⁶ Objektivnost u izboru članova Direktorata EUROPOL-a se osigurava učesćem predstavnika svih članica u izbornom telu i zahtevanjem principa konsenzusa u odlučivanju o njihovom izboru.

⁷ Po dva iz svake države članice.

zaštitu podataka, bavi se kontrolom prikupljanja i korišćenja ličnih podataka, koju u svojim aktivnostima vrši EUROPOL.

Radi efikasne borbe protiv organizovanog kriminaliteta EUROPOL ima posebnu strategiju o saradnji sa trećim stranama, koje ne predstavljaju države članice Evropske Unije. Ova strategija definiše okvire za razvoj zajedničkih aktivnosti sa partnerima izvan Evropske Unije. Navedena uzajamnost ostvaruje se na osnovu sporazuma o saradnji shodno odredbama Konvencije EUROPOL-a. Ovakvi sporazumi, na različitim nivoima saradnje i zajedničko postupanja,⁸ potpisani su sa sledećim državama i organizacijama i to sa: Albanijom, Australijom, Bosnom i Hercegovinom, Kanadom, CEPOL-om,⁹ Kolumbijom, Hrvatskom, EUROJUST-om,¹⁰ Evropskom Centralnom Bankom, Evropskom komisijom, Evropskim nadzornim centrom za droge i zavisnosti, Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, FRONTEX-om,¹¹ Islandom, INTERPOL-om, Moldavijom, Norveškom, OLAF-om,¹² Ruskom Federacijom, Švajcarskom, SITCEN-om,¹³ Turskom, Srbijom, UNODOC-om,¹⁴ Sjedinjenim Američkim Državama i Svetskom carinskom organizacijom.

U sedištu EUROPOL-a oficiri za vezu država članica i predstavnici trećih strana zajedno sa službenicima EUROPOL-a obezbeđuju i pružaju efektivnu, višezjezičnu, dvadesetčetvoročasovnu podršku svim korisnicima ove institucije.

Bliža saradnja između nacionalnih policijskih, pravosudnih, carinskih i ostalih nadležnih organa država članica je propisana članom 29(2) TEU-a¹⁵ kroz sprečavanje i suzbijanje kriminala u cilju pružanja doprinosa ostvarivanju visokog nivoa bezbednosti građana Evropske Unije. Državni organi država članica su dužni da saraduju neposredno i putem EUROPOL-a. Prema članu 30(1) TEU-a zajednička aktivnost država članica Evropske Unije u ovoj oblasti uključuje:

(1) operativnu saradnju između nadležnih organa, uključujući policiju, carinu, i druge specijalizovane službe država članica na sprečavanju, otkrivanju i rasvetljavanju krivičnih dela;

(2) sakupljanje, skladištenje, obradu, analizu i razmenu bitnih podataka, uključujući podatke policijskih službi o izveštajima o sumnjivim finansijskim transakcijama, naročito putem EUROPOL-a, a koje su predmet određenih odredaba o zaštiti ličnih podataka;

(3) saradnju i zajedničke inicijative koje se odnose na obuku, razmenu oficira za vezu, upotrebu opreme i forenzička istraživanja;

(4) zajedničku procenu određenih istražnih tehnika u vezi sa otkrivanjem teških oblika organizovanog kriminaliteta.

Imajući u vidu navedeno, EUROPOL u suštini predstavlja centar za prikupljanje, analizu i distribuciju podataka, a ne nekakvu policijsku službu Evropske Unije koja bi u odnosu na nacionalne policije država članica postupala sa pozicija kvazifederalizma. Službenici EUROPOL-a nisu ovlašćeni da sprovode posebne istrage, niti prema svom nahođenju.

Ova međunarodna policijska organizacija predstavlja administrativno telo koje pre svega ima koordinativnu ulogu, što je u suprotnosti sa uobičajenom ulogom policije, a naročito kriminalističke službe.

⁸ Reč je o strateškoj i operativnoj saradnji.

⁹ *European Police College.*

¹⁰ *European Judicial Cooperation Unit.*

¹¹ *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders.*

¹² *European Anti-Fraud Office. European Union Joint Situation Centre.*

¹³ *European Union Joint Situation Centre.*

¹⁴ *United Nations Office on Drugs and Crime.*

¹⁵ *Treaty on European Union.*

Ustanovljenje Evropskog policijskog ureda determinisano je Sporazumom o Evropskoj Uniji¹⁶ u Maastrichtu, u Holandiji, koji je potpisan 1992. godine¹⁷. Tokom 1995. godine, zaključena je Konvencija EUROPOL koja je dodelila ovoj evropskoj policijskoj organizaciji odvojen pravni subjektivitet i ograničenu nadležnost za sklapanje sporazuma. Navedena Konvencija je stupila na snagu 1998. Godine, a EUROPOL je počeo sa svojim radom 01.07.1999. godine.

Ciljevi EUROPOL-a definisani su predmetnom Konvencijom na sledeći način u njenom članu 2(1):

„Cilj EUROPOL-a biće [...] da poboljša [...] efikasnost i saradnju nadležnih organa država članica u sprečavanju i suzbijanju terorizma, ilegalnog prometa narkotika i ostalih teških oblika međunarodnog organizovanog kriminala, gde postoje stvarne indikacije da su strukture organizovanog kriminala uključene i da su dve ili više država članica pogođene oblicima takvog kriminala toliko da to zahteva zajednički pristup od strane država članica u skladu sa obimom, značajem i posledicama navedenih delikata.“

Prema članu Konvencije 3(1), zadaci EUROPOL-a su:

- da olakša razmenu informacija između država članica;
- da pribavi, sravnji i analizira informacije i obaveštajne podatke;
- da obavesti nadležne organe države članice bez odugovlačenja preko nacionalnih jedinica, u informacijama koje se tiču njih, te o bilo kojoj uočenoj vezi između krivičnih delikata;
- da pomogne istrage u državama članicama prosljeđivanjem svih relevantnih informacija nacionalnim jedinicama;
- da održava kompjuterizovan sistem sakupljenih informacija koje sadrže podatke.

Razvoj EUROPOL-a gradirao je usvajanjem Amsterdamskog sporazuma iz 1997. Godine, dopunjujući TEU radi potvrđivanja buduće operativne uloge EUROPOL-a. Prema članu 30(2) TEU, Savet Evropske Unije ima zadatak da unapredi policijsku saradnju putem EUROPOL-a, a naročito:

- da omogućiti EUROPOL-u da olakša i podrži pripreme i ohrabri saradnju i sprovođenje specifičnih istražnih delatnosti od strane nadležnih organa država članica, uključujući tu i operativne akcije zajedničkih timova sačinjenih od predstavnika Europolu u kapacitetu podrške;
- da usvoji mere čije sprovođenje EUROPOL može da traži od nadležnih organa država članica, te da EUROPOL može da koordinira njihovim istragama u specifičnim slučajevima i da razvije specifična veštačenja koja mogu biti stavljena na raspolaganje državama članicama, kako bi im pomogao u istragama slučajeva organizovanog kriminala.

Obzirom na međunarodnopravnu činjenicu da Republika Srbija nije članica Evropske Unije, između nje i EUROPOL-a potpisan je Sporazum o strateškoj saradnji, u septembru 2008. godine. Prema ovom Sporazumu međusobna strateška saradnja podrazumeva isključivo razmenu onih informacija koje ne sadrže lične podatke, ali se mogu odnositi na količine zaplene opojne droge, falsifikovane novčanice u valuti evro, utvrđene rute krijučarenja ljudi, načine trgovine ljudima i nedozvoljene trgovine akciznih roba i naftnih derivata, broj izgubljenih i ukradenih dokumenata; te vste, oblike i trendove kriminalnih aktivnosti i delovanja organizovanih kriminalnih grupa.

Sasvim je opravdano zaključiti da je od početka svog delovanja, pa do današnjih dana EUROPOL kao međunarodna policijska organizacija država članica Evropske Unije, ali i kao strateški i operativni partner svih drugih za saradnju zainteresovanih država i organizacija u svetu, dosledno u svojoj formalnoj i praktičnoj ravni postojanja poštovao staru latinisku maksimu *vigilantibus leges sunt scriptae*.

¹⁶ *Treaty on European Union.*

¹⁷ Stupio na snagu 1993. godine.

REGIONALNA SARADNJA U OBLASTI UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Posle uspešno okončane transformacije Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi (*Stability Pact in Southeastern Europe*) u Regionalni savet za saradnju (*Regional Cooperation Council*) krajem februara 2008. godine većina, do tada veoma brojnih, inicijativa za saradnju u oblasti unutrašnjih poslova je inkorporirana u rad novog međudržavnog foruma.¹⁸ U tom smislu u okviru Regionalnog saveta za saradnju je osnovana i Jedinica za saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ona danas objedinjuje rad SECI Regionalnog centra za borbu protiv prekograničnog kriminala, Asocijaciju šefova policije Jugoistočne Evrope (SEPCA), Inicijativu za borbu protiv organizovanog kriminala, Regionalnu inicijativu za migracije, azil i izbeglice i Savetodavnu grupu javnih tužilaca u Jugoistočnoj Evropi.

SECI Regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala¹⁹ (*SECI Regional Center for Combating Transborder Crime*) formiran u Bukureštu tokom maja 1999. godine. U ovom vidu saradnje su uključene Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Grčka, Mađarska, Moldavija, Makedonija, Rumunija, Slovenija, Srbija, Turska, Hrvatska i Crna Gora. Pravnu osnovu za delovanje SECI Regionalnog centra za borbu protiv prekograničnog kriminala predstavlja Sporazum o saradnji u aktivnostima sprječavanja i borbe protiv organizovanog kriminala,²⁰ potpisan u Bukureštu maja 1999. godine. Zemlje članice centra su se, u skladu sa osnivačkim aktom, obavezale na učešće u razmeni informacija i podataka, kao i zajedničko vođenje istražnih radnji i kažnjavanje dela prekograničnog kriminala.

Komitet za zajedničku saradnju (*Joint Cooperation Committee*) SECI Regionalnog centra za borbu protiv organizovanog kriminala čine države članice, predstavnici Interpola i Svetske carinske organizacije. Svaka zemlja u ovom telu ima po dva predstavnika, odnosno po jednog predstavnika carinske službe i organa unutrašnjih poslova. Komitet podnosi i redovne godišnje izveštaje o radu SECI Regionalnog centra za borbu protiv prekograničnog kriminala. Istovremeno u okviru SECI centra postoje i posebne radne grupe za saradnju. To su Jedinica za ilegalne migracije i trgovinu ljudima, Jedinica za borbu protiv ilegalne trgovine narkoticima, Jedinica za borbu protiv krijumčarenja i prevara, Jedinica za borbu protiv finansijskog i kompjuterskog (visokotehnološkog) kriminaliteta, Jedinica za borbu protiv ilegalne trgovine motornim vozilima, Antiteroristička jedinica i Jedinica za bezbednost u kontejnerskom transportu. SECI Regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala po pitanju ilegalnih migracija i trgovine ljudima pruža značajne ekspertske usluge.

Posle terorističkih napada na Sjedinjene Američke Države, 11. septembra 2001. godine u okviru SECI Regionalnog centra za borbu protiv organizovanog kriminala, bila je usvojena Deklaracija o borbi protiv terorizma (Bukurešt, 13–14. septembar 2001).²¹ U okviru navedenog dokumenta države članice centra su se obavezale na pomoć organima Sjedinjenih Američkih Država u vezi sa istražnim radnjama

¹⁸ Dragan Đukanović, „Transformacija Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi: novi podsticaji regionalnoj saradnji“, u: Dragan Đukanović (ur.), *Međudržavni forumi za saradnju u Evropi: uporedni modeli*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2007, str. 173–90; Sandro Knezović, „Bezbednosna saradnja u Jugoistočnoj Evropi — lokalne inicijative nasuprot inicijativama sponzorisanih spolja“, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, broj 6, Beograd, jul–septembar 2007, str. 28–31. i Ugo Caruso, *Interplay between the Council of Europe, OSCE, EU and NATO*, European Academy, Bolzano, 2007, pp. 170–81.

¹⁹ Videti: *Web Site* – SECI Regional Center for Combating Transborder Crime, Internet, <http://www.secicenter.org>.

²⁰ “Agreement on Cooperation to Prevent and Combat Transborder Crime”, Bucharest, 26 May 1999, Internet, http://www.secicenter.org/p160/Legal_framework_SECI_Agreement, 16/04/2010.

²¹ “Bucharest Declaration on Suppression of Terrorism and Resolution on Assistance to the Investigative Process Related to the Terrorist Attack in the United States of America”, Bucharest, 13–14 September 2001, Internet, http://www.secicenter.org/p135/Antiterrorism_Declaration, 16/04/2010.

terorističkih napada na ovu zemlju. Štaviše, predviđeno je i da se uspostavi i stalna razmena informacija i obaveštajnih podataka u vezi sa pripremama i izvođenjem navedenih napada na Njujork i Vašington.

Jedan od prvih oblika saradnje u oblasti unutrašnjih poslova predstavlja Inicijativa za borbu protiv organizovanog kriminala (*Stability Pact Initiative Against Organized Crime — SPOC*). Ona ima za cilj unapređenje saradnje vlada država Jugoistočne Evrope u borbi protiv organizovanog kriminala, ali ujedno i podsticanje harmonizacije nacionalnih zakonodavstava sa komunitarnim pravom Evropske unije u oblasti unutrašnjih poslova. Rad SPOC organizaciono i finansijski podržavaju i Evropska unija, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju i EUROPOL. Osnovni dokument ove inicijative predstavlja Londonska izjava o iskorenjivanju organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi iz 2002. godine,²² kao i Deklaracija ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova država Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi o borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije (Bukurešt, maj 2004).²³ SPOC ima vlastiti sekretarijat u Bukureštu.

Treća inicijativa unutar Regionalnog saveta za saradnju – Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice – MARRI (*The Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative – MARRI*) formirana je 2004. godine i okuplja Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Cmu Goru, Hrvatsku, Makedoniju i Srbiju. Ciljevi foruma MARRI su vezani za oblasti azila, migracija, viznih režima, upravljanja granicama i prilagođavanja evropskom zakonodavstvu u već navedenim oblastima. Sekretarijat Regionalnog MARRI foruma smešten je u Skoplju. Najvažnij dokument ove inicijative su Memorandum o osnivanju Regionalnog MARRI foruma,²⁴ usvojen u Herceg Novom 2004. godine.

Antikorupcijska inicijativa Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi (*Stability Pact Anti-Corruption Initiative – SPAI*), danas Regionalna antikorupcijska inicijativa (*Regional Anti-Corruption Initiative – RAI*), osnovana je 2000. godine sa ciljem uspostavljanja tesnijih vidova saradnje u okviru borbe protiv korupcije. Zemlje regije se suočavaju sa brojnim vidovima korupcije, pranja novca i zloupotreba u oblasti javnih nabavki.²⁵ Stoga se RAI zalaže da se pripreme sveobuhvatni planovi u vezi sa borbom protiv korupcije, što se potvrđuje i u okviru ministarstkih deklaracija. Sekretarijat RAI se nalazi u Sarajevu od 2004. godine, a uzimajući u obzir da su postojali brojni problemi u vezi sa finansiranjem ove inicijative, u Zagrebu je aprila 2007. godine potpisan Memorandum o razumevanju u učešću i finansiranju rada Sekretarijata.

Asocijacija šefova policije Jugoistočne Evrope – SEPCA (*Southeast Europe Police Chiefs Association – SEPCA*)²⁶ formirana je januara meseca 2002. godine u Puli, kao autohtona inicijativa lidera policije država regije. Statut ove organizacije usvojen je na konferenciji u Bukureštu, u oktobru mesecu 2002. godine, gde su istom prilikom izabrani i Izvršni odbor kao i rukovodstvo organizacije. Prvi sastanak novoosnovane međunarodne organizacije je održan juna 2003. godine u Beogradu u Republici Srbiji, koja je izabrana za zemlju sedišta Sekretarijata organizacije. Albanija, BiH (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), Bugarska, Kanada, Hrvatska, Makedonija, Cma Gora i Srbija su članice ove asocijacije.

Savetodavna grupa tužilaca Jugoistočne Evrope (*The Southeast European Prosecutors Advisory Group – SEEPAG*), sa druge strane, predstavlja međunarodni forum za saradnju u domenu pravosuđa. Osnovni zadatak ovog tela da se olakša saradnja u oblasti pravosuđa u značajnim istragama i procesuiranju

²² “London Statement on Defeating Organised Crime in SEE”, London, 25 November 2002, <http://www.stabilitypact.org/org-crime/london-statement.pdf>, 16/04/2010.

²³ “Joint Statement of the Ministers of Justice and Home Affairs from the States participating in the SEECF on a Joint Campaign to fight Organised Crime and Corruption in SEE”, Bucharest, 18 May 2004.

²⁴ “Joint Statement, Ministerial SEECF Meeting/Regional Forum of MARRI”, Herceg Novi, April 2004.

²⁵ Videti: Jelica Minić i Jasminka Kronja, *Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, Albanski institut za međunarodne studije, Tirana, Centar za institucionalni razvoj, Skoplje, Evropski pokret u Cmoj Gori, Podgorica, Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, Kosovski institut za politička istraživanja i razvoj, Priština, 2007, str. 53–4.

²⁶ “Southeast Europe Police Chiefs Association”, Internet, <http://www.sepca-bg.org/about/?a=4>, 16/04/2010.

slučajeva prekograničnog kriminala. Unapređujući saradnju i olakšavajući pravnu pomoć, SEEPAG nastoji da značajno uveća kapacitete država da spreče, istraže i procesuiraju organizovani prekogranični kriminal. SEEPAG²⁷ je formiran u oktobru 2003. godine, nakon čega je 12. decembra 2003. godine potpisana Beogradska deklaracija. Članice SEEPAG-a su dvanaest država Jugoistočne Evrope - Albanija, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Grčka, Turska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija, Crna Gora i Slovenija. Sekretarijat ove inicijative se nalazi u Beogradu.

ZAKLJUČAK

Mreža brojnih organizacija za saradnju u oblasti unutrašnjih poslova, kako na evropskom, tako i na regionalnom nivou svakako će doprineti da se započne intenzivna borba protiv svih vidova organizovanog kriminala i korupcije. Tome će značajan doprinos dati i jačanje uloge EUROPOL-a, ali i koordinacija brojnih inicijativa za saradnju u oblasti unutrašnjih poslova unutar Regionalnog saveta za saradnju.

Dalji tok evropskih integracija država Jugoistočne Evrope će, takođe, doprineti da se uspostavi klima poverenja između organa unutrašnjih poslova država ovog dela kontinenta. Štaviše, pre svega od strane Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije doći će do daljnjih podsticaja s tim u vezi. Naravno, to ne znači da će regionalni okvir za saradnju u oblasti unutrašnjih poslova postati suvišni nakon prijema u članstvo svih država Zapadnog Balkana, jer će zbog brojnih specifičnosti ovog dela Evrope (ratno nasleđe, zakasnela tranzicija, ojačani organizovani kriminal, itd.) i dalje postojati potreba za multilateralnim institucionalnim okvirima.

Održana vitalnih vrednosti Evropske unije stoga je osigurana kroz postojanje EUROPOL-a i SECI Regionalnog centra za borbu protiv prekograničnog kriminala, kao vodećim forumom za saradnju u oblasti unutrašnjih poslova u regionu Jugoistočne Evrope.

LITERATURA

1. "Agreement on Cooperation to Prevent and Combat Transborder Crime", Bucharest, 26 May 1999, Internet, http://www.secicenter.org/p160/Legal_framework_SECI_Agreement, 06/04/2010.
2. Bruggeman, Willy (1997), "Policing in Europe: a new wave?", Monica den Boer (ed.), The implementation of Schengen, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997.
3. "Bucharest Declaration on Suppression of Terrorism and Resolution on Assistance to the Investigative Process Related to the Terrorist Attack in the United States of America", Bucharest, 13-14 September 2001, Internet, http://www.secicenter.org/p135/Antiterrorism_Declaration, 12/11/2007.
4. Caruso, Ugo, Interplay between the Council of Europe, OSCE, EU and NATO, European Academy, Bolzano, 2007.
5. Deflem, Matthieu (2002), Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation, Oxford, Oxford University Press.
6. Den Boer, Monica (2006), "Fusing the Fragments: Challenges for EU Internal Security Governance on Terrorism",
7. Dieter Mahncke and Jörg Monar (eds.), International Terrorism: „A European Response to a Global Threat?", College of Europe Studies no 3, Brussels, Peter Lang Publishers, p. 83-111.

²⁷ "The Southeast European Prosecutors Advisory Group", Internet, <http://seepag.org/>, 06/04/2010.

8. Đukanović, Dragan, „Transformacija Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi: novi podsticaji regionalnoj saradnji“, u: Dragan Đukanović (ur.), *Međudržavni forumi za saradnju u Evropi: uporedni modeli*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2007, str. 173–90
9. Ericson, Richard (2007), *Crime in an Insecure World*, Cambridge, Polity.
10. Fijnaut, Cyrille (2004), “Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice”, Neil Walker (ed.), *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Oxford University Press, p. 241-282.
11. “Joint Statement of the Ministers of Justice and Home Affairs from the States participating in the SEECP on a Joint Campaign to fight Organised Crime and Corruption in SEE“, Bucharest, 18 May 2004.
12. “Joint Statement, Ministerial SEECP Meeting/Regional Forum of MARRI“, Herceg Novi, April 2004.
13. Knezović, Sandro, „Bezbednosna saradnja u Jugoistočnoj Evropi — lokalne inicijative nasuprot inicijativama sponzorisanih spolja“, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, broj 6, Beograd, jul– septembar 2007, str. 28–31.
14. London Statement on Defeating Organised Crime in SEE“, London, 25 November 2002, <http://www.stabilitypact.org/org-crime/london-statement.pdf>, 06/04/2010.
15. Malcolm, Anderson, Cullen Peter, Gilmore William, Raab Charles and Walker Neil (1995), *Policing the European Union : Theory, Law and Practice*, Oxford, Clarendon Press.
16. Minić, Jelica i Kronja, Jasminka, *Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju, Evropski pokret u Srbiji*, Beograd, Albanski institut za međunarodne studije, Tirana, Centar za institucionalni razvoj, Skoplje, *Evropski pokret u Cnoj Gori*, Podgorica, Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, Kosovski institut za politička istraživanja i razvoj, Priština, 2007.
17. Organisation, Aufgaben, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlage“, *Kriminalistik*, 5, p. 284-291.
18. Ratzel, Max-Peter (2007), “Europol – das Europäische Polizeiamt“.
19. Shearing, Clifford and Wood Jennifer (2007), *Imagining Security*, Willan Publishing.
20. Southeast Europe Police Chiefs Association“, Internet, <http://www.sepca-bg.org/about/?a=4>, 06/04/2010.
21. “The Southeast European Prosecutors Advisory Group“, Internet, <http://seepag.org/>, 01/11/2007.
22. Walker, Neil (2004), “In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey“, N. Walker (ed.), *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Oxford University Press, p. 3-37.
23. Zanders, Patrick (2006), “The Future of Europol – A Practitioner’s North Star or a Politician’s Air Bubble ?“, Paper presented at the High Conference on the future of Europol, Vienna.

SUMMARY

Having presented the genealogies of EUROPOL and SECI and thus the paradigm within which their representatives have developed their missions, mandates and strategies, this article then highlights a number of challenges those international law enforcement agencies now face. The organizations’ legitimacies deficits are of prime importance as well. At the same time, shifts in national policing and law enforcement practices are also having considerable impact upon EUROPOL’s and SECI’s objectives and working methods. Overall, the article presents an inventory of the policy shifts that EUROPOL and SECI have experienced, before setting out different scenarios actors are currently envisaging as possible paths for the future.

For sure, combating organized crime is to be primary objective for both of the international police organizations. Regarding this European national police services will maintain their cooperation on strategic, tactical and operational levels having respect to legislative framework in every particular case and trying to overpower the possible difficulties caused by differences in judicial and police proceedings grounds. After all, EUROPOL and SECI are having coexistence based on mutual supportive understanding of the very same goal to protect European way of appreciating human rights and freedoms.

Anyway, it is pretty obvious that there will be no other option but suppressing illegal migration, trafficking in human beings, cybercrime, illicit drug trafficking, child pornography, terrorism, serious frauds, forgery and other serious organized criminal activities and it seems to be the best way through EUROPOL and SECI international police network. Using their intelligence and analytical capacities both international police organizations are proving the importance of their role in implementing the rule of law in the European Union and the non-European Union countries. In the way, SECI is preparing law enforcement infrastructures of its member states to become perspective partners of European Union and EUROPOL is giving them the best practice guidelines. Altogether, the European international police organizations are not having divergent goals but the same ideal of enable harmonization of standards essentially based on different historical, cultural, economic and social roots. This ideal could be realized only through the constant efforts of every country existing as European issue considering fighting organized criminal activities in their own territories just like providing help to every other member of European family to do the same.

It is self-explanatory that future days of EUROPOL and SECI depends a lot of our proper understanding of Edmund Burke's (British statesman and philosopher – 1729 - 1797), following thought: "All that is necessary for the triumph of evil is for good men to do nothing."

KRIVIČNOPRAVNI ASPEKTI NASILJA NA SPORTSKIM PRIREDBAMA

prof. dr. Đorđe Đorđević
Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

APSTRAKT

Nasilje na javnim skupovima, a naročito na sportskim priredbama, poslednjih godina u našoj zemlji doživljava veliku eskalaciju. Naše društvo se sa ovim problemom bori svim raspoloživim sredstvima uključujući tu i pravna, a posebno krivičnopravna sredstva. Dosadašnji naponi u tom pravcu nisu dali zadovoljavajuće rezultate, pa se opravdano insistira na predviđanju novih, oštrijih mera u suzbijanju ovakvog ponašanja. U tom cilju izvršene su odgovarajući izmene u Zakonu o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, Zakonu o prekršajima i Krivičnom zakoniku. Izmene u KZ odnosile su se, između ostalog, na uvođenje novog krivičnog dela, Nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu, i uvođenje nove mere bezbednosti Zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama. Pravilnim tumačenjem i doslednom primenom ovih odredaba mogli bi se postići značajni efekti u suprotsavljanju ovim kriminalnim aktivnostima.

Ključne reči: nasilje, sportske priredbe, javni skupovi, krivična dela, mera bezbednosti

POJAMI I OBLICI NASILJA NA SPORTSKIM PRIREDBAMA

Različite društvene pojave uvek su praćene i različitim oblicima kriminaliteta koji se uvek brzo prilagođava promenama u društvenom životu i uslovima za vršenje pojedinih oblika kriminalnih delatnosti. Ovaj fenomen nije mimošao ni sport.

Poznato je da je sport u osnovi pozitivan faktor koji utiče na smanjivanje kriminaliteta u društvu.²⁸ Bavljenje sportom zahteva zdrav način života, socijalno prilagođen i pozitivno usmeren na prave društvene vrednosti. Međutim, u vezi sa sportom, posebno sportskim takmičenjima, pojavljuju se i društveno negativne pojave koje po svom značaju dobijaju i karakter kriminaliteta. Iako su oblici kriminaliteta vezani za sport različiti ipak se sve ove vrste kriminalnih delatnosti mogu u najgrubljem smislu podeliti u dve grupe: 1) kriminalitet usmeren na sticanje imovinske koristi u vezi sa sportom (potkupljivanje igrača, nameštanje i dogovaranje rezultata takmičenja, potkupljivanje sudija i dr.) i 2) kriminalitet vezan za nasilje i neredu na sportskim takmičenjima. Ovaj drugi vid kriminaliteta u vezi sa sportom predmet je obrade u ovom radu.

Nažalost, nasilje je postalo nezaobilazan pratilac sportskih priredbi, naročito onih najznačajnijih, kojima po pravilu prisustvuje i najveći broj gledalaca.²⁹ To istinske ljubitelje sporta u velikoj meri odvlači od sportskih borilišta, a oni najodaniji često bivaju izloženi nepotrebnim rizicima i maltretiranjima. Neretko se neredi i nasilje po završetku sportskih priredbi sa sportskih stadiona sele na gradske ulice. Ove pojave ukazuju na potrebu da društvo energičnije reaguje na ovakve oblike društveno neprihvatljivih ponašanja.³⁰ Zbog toga je donet Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama,³¹ koji predstavlja prvi zakon te vrste u našoj zemlji kojim se ova materija reguliše na jednom mestu.

²⁸ J. Ćirić: Nasilje, sport, prevencija, u publikaciji 'Delikti nasilja – krivično-pravni i kriminološki aspekt', Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2002, str. 349. i sl.

²⁹ D. Koković: Nasilje sportske publike, *Defendologija*, br. 10/2001, str. 10. i sl.

³⁰ S. Kostadinović, Z. Mašić: Uticaj prava na bezbednost u sportu, u publikaciji 'Menadžment u sportu', Fakultet za menadžment u sportu, Beograd, 2005, str. 366.

³¹ Službeni glasnik RS, br. 67 od 1.7.2003; br. 101 od 14.11.2005; br. 90 od 24.9.2007, br. 111 od 29.12.2009.

Nasilje na sportskim priredbama je specifičan i posebno karakterističan oblik nasilja u savremenom društvu. Uslovi u kojima se vrši, pobude iz kojih proizlazi i pojavi oblici u kojima se ispoljava posebno odlikuju ovu vrstu kriminaliteta.³² Stoga su oblici društvenog reagovanja na isti u mnogo čemu specifični, a među njima od posebnog je značaja kaznenopravna reakcija društva. Zbog toga njeno razmatranje ima poseban značaj i svoju posebnu dimenziju, a raznolikost konkretnih pojava ovih destruktivnih ponašanja zahteva širok krug primene krivičnih i prekršajnih propisa koji se u ovoj oblasti primenjuju, imajući tu u vidu kako propise koji se izričito odnose na ove pojave, tako i one koji imaju širi značaj, ali koji i na ovom planu često dolaze u obzir i nalaze svoju primenu.³³

Nasilje i nered na sportskim takmičenjima kao jedna vrsta kriminalnih delatnosti obuhvata širok krug različitih delikata koji se prema uslovima u kojima se vrše subjektima koji ih čine, uzrocima koji ih izazivaju i posledicama koje iz njih nastaju mogu svrstati u više karakterističnih grupa. Stoga se i razmatranje problematike ovih delikata mora činiti sa svih navedenih aspekata.

U našem krivičnom zakonodavstvu postoje mnoge inkriminacija koje u sebi sadrže element nasilja, ali sam pojam nasilja nije u tekstu tih odredaba definisan niti je određeno u čemu sve nasilje može da se sastoji. Pošto naše krivično zakonodavstvo ne daje definiciju pojma nasilje, to se za određivanje ovog pojma moramo osloniti na teoriju. U teoriji, međutim, postoje različita shvatanja o pojmu nasilja i njegovoj sadržini.³⁴ Šta više, prema nekim shvatanjima pojam nasilja ne mora biti isti kod svih dela koja sadrže nasilje i njegovu sadržinu treba određivati u kontekstu određene krivičnopravne odredbe.³⁵ Ipak, većina teoretičara je saglasna oko postojanja osnovnih elemenata koje neko ponašanje treba da ispuni da bi se moglo smatrati nasiljem. Ti elementi odnose se na to šta se nasiljem napada, u čemu se ono sastoji i koje su njegove posledice.

Većina autora polazi od stanovišta da se nasilje može odnositi na lica ili na stvari.³⁶ Međutim, postoji i mišljenje da nasilje može biti upravljeno samo prema čoveku, a ne i prema imovini, odnosno da je i u tom slučaju oštećenje imovine samo način vršenja nasilja prema određenom licu.³⁷

Kad je u pitanju nasilje koje se vrši prema licu ono se može pojaviti kao fizičko ili psihičko nasilje. Pod fizičkim nasiljem podrazumeva se delovanje na fizički integritet nekog lica,³⁸ agresivno ponašanje prema ljudima,³⁹ nanošenje fizičkih patnji nekom licu,⁴⁰ i sl. Psihičko nasilje se manifestuje kroz psihičko maltretiranje, nanošenje psihičkih patnji, pretnje, izazivanje osećanja straha⁴¹ i sl.

Kada se govori o pojavnim oblicima nasilja, odnosno u čemu se sve ono može sastojati, često se navode zlostavljanje i otmica. Pod zlostavljanjem se obično podrazumeva izazivanje jačeg fizičkog ili psihičkog bola ili patnji, koje nema obeležje telesne povrede ili narušavanja zdravlja.⁴² Otmica se sastoji u lišavanju slobode kretanja i uspostavljanju fiktivne vlasti nad nekim licem uz istovremeno isključenje

³² M. Tripković: Nasilje u sportu kao segment nasilja u društvu, *Defendologija*, br. 10/2001, str. 31. i sl.

³³ Đ. Đorđević: Nasilje i sport, u publikaciji 'Kriminalitet u tranziciji-fenomenologija, prevencija, državna reakcija', Beograd, 2007, str. 241.

³⁴ Lj. Lazarević: Delikti nasilja – krivičnopravni aspekt, u publikaciji 'Delikti nasilja – krivično-pravni i kriminološki aspekt', Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2002, str. 11. i sl.

³⁵ Komentar Krivičnog zakona SRJ, izd. Savremene administracije, peto izdanje, Beograd, 1995, str. 450.

³⁶ D. Jakovljević: Terorizam sa gledišta krivičnog prava, Beograd, 1997, str. 238; Lj. Lazarević: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 1981, str. 26; Komentar Krivičnog zakona SRJ, izd. Savremene administracije, Beograd, 1995, str. 450.

³⁷ F. Bačić-Z. Šeparović: Krivično pravo, posebni dio, Zagreb, 1982, str. 34.

³⁸ J. Tahović: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 1961, str. 24.

³⁹ D. Jakovljević: Terorizam sa gledišta krivičnog prava, Beograd, 1997, str. 238.

⁴⁰ D. Atanacković: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 1985, str. 21.

⁴¹ Lj. Jovanović, V. Đurđić, D. Jovašević: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 2004, str. 30.

⁴² Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije (grupa autora), izd. Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 441.

mogućnosti da mu nadležni državni organi pruže zaštitu.⁴³ Cilj otmice obično je da se oteto ili neko drugo lice prinudi da nešto učini ili ne učini pod pretnjom nekim novim nasiljem. I zlostavljanje i otmica u sebi dakle sadrže elemente i fizičkog i psihičkog nasilja.

Nasilje prema stvarima (pokretnim i nepokretnim) sastoji se u uništenju imovine veće vrednosti.⁴⁴ Ono može biti učinjeno na veoma različite načine i različitim sredstvima, ako što su rušenje, paljenje, lomljenje, podmetanje eksploziva, i sl.

Kao subjekti nasilja na sportskim priredbama najčešće se pojavljuju posetioci sportskih takmičenja – gledaoci koji se okupljaju radi posmatranja i praćenja takmičenja.⁴⁵ Među njima vršenju nasilja najviše su skloni oni posetioci koji su izrazito navijački raspoloženi⁴⁶ prema ekipama (retko prema pojedincima) koje se takmiče i koji su po pravilu više zainteresovani za pobjedu onih kojima poklanjaju svoje simpatije nego za sam kvalitet sportske priredbe. Takav odnos prema sportu obično dovodi do netrpeljivosti, pa čak i mržnje prema takmičarskim protivnicima i njihovim simpatizerima – navijačima, iz čega najčešće i proizlazi nasilje. Ova vrsta sportske publike često se neformalno, a u izvesnoj meri čak i formalno udružuje, pa kao takva udruženo deluje u navijanju, ali često i u vršenju nasilja.⁴⁷ Ostali posetioci sportskih priredbi koji pre svega uživaju u lepoti i kvalitetu sportskog nadmetanja po pravilu nisu skloni vršenju nasilja, mada u izvesnim slučajevima bivaju, prisustvom velike skupine onih drugih, nasilnički nastrojenih posetilaca, indukovani da se i oni uključe u nasilničko delovanje. Sami učesnici takmičenja po pravilu nisu učesnici nasilničkih delovanja navijača, ali se u nekim slučajevima pojedini od njih i sami uključuju u vršenje nasilja uglavnom kao podstrekaci. Ipak, i oni se pojavljuju i kao neposredni izvršioc akata nasilja u slučajevima sukoba sa takmičarima protivničkih ekipa u toku samog takmičenja ili neposredno posle njega. Ovi sukobi se ponekad proširuju i na funkcionere takmičarskih ekipa, sportske sudije, delegate sportskih saveza i druga lica koja službeno učestvuju ili prisustvuju takmičenju. Najzad, kao subjekti nasilja u nekim slučajevima pojavljuju se i slučajni prolaznici (kada se nasilje sportskih navijača proširi i izvan sportskih stadiona) koji se priključe organizovanim grupama nasilnika ili drugim učesnicima masovnog vršenja nasilja.

Žrtve nasilja na sportskim priredbama su brojne i značajne. To su najčešće drugi učesnici u stvaranju nereda i nasilja koji i sami postaju žrtve svog nasilničkog delovanja. Međutim, žrtve su često i lica koja nisu izazvala ili učestvovala u nasilju, a koja su izložena nasilju do koga je došlo. To mogu biti posmatrači koji se nisu uključili u vršenje nasilja, zatim sami sportisti, funkcioneri sportskih ekipa, sportske sudije, lica koja održavaju red na stadionu, pripadnici policije koji deluju na sprečavanju nasilja i najzad, druga lica koja su se iz raznih drugih povoda ili slučajno našla na mestima na kojima se događa nasilje.

Pošto se nasilje često vrši i prema stvarima (lomljenje sedišta, oštećivanje uređaja, rušenje ograda, paljenje različitih predmeta, oštećivanje javnih uređaja, razbijanje izloga, oštećivanje automobila i drugih prevoznih sredstava i dr.) kao žrtve nasilja pojavljuju se i vlasnici ovih predmeta (fizička i pravna lica). Indirektno od ovih nasilničkih aktivnosti štetne posledice trpe i građani koji su korisnici javnih uređaja, prevoznih sredstava javnog saobraćaja i dr. ili kojima oštećeni predmeti na izvestan način služe (kontejneri za smeće, žardinjere sa ukrasnim cvećem, korpe za otpatke, reklamni panoi, rastinje na javnih površinama i dr.).

Mesto vršenja nasilja su najčešće tribine sportskih objekata na kojima se odvija sportska priredba i na kojima je okupljen veliki broj gledalaca iz čijih redova se aktiviraju nasilnici. Sami tereni na kojima se

⁴³ D. Atanacković: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 1985, str. 21.

⁴⁴ Lj. Lazarević: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 1981, str. 27.

⁴⁵ M. Mikošević: Huliganizam u sportu, u "Menadžment u sportu", Fakultet za menadžment u sportu, Beograd, 2005, str. 200

⁴⁶ V. Krismanović: Moral sportske publike, u "Menadžment u sportu", Fakultet za menadžment u sportu, Beograd, 2005, str. 381. i sl.

⁴⁷ N. Teofilović: Nasilje mladih na sportskim priredbama, "Nauka, bezbednost, policija", br. 2-3/2004, str. 147. i sl.

odvija sportsko takmičenje ređe su mesto višenja nasilja, izuzev u slučajevima sukoba između samih takmičara ili u slučajevima provaljivanja publike na teren na kome se obavlja takmičenje. Pored tribina sportskih stadiona nasilje sportske publike se često vrši i izvan stadiona na njegovim prilazima u okolnim ulicama, a katkad na udaljenijim ulicama ili trgovima grada.

Nasilje na sportskim priredbama je češće i većeg obima na velikih sportskim stadionima gde je okupljanje gledalaca, a među njima i potencijalnih učesnika u nasilju veće, ali verovatnoća nastajanja nereda i nasilja ne zavisi samo od broja prisutnih, već i od niza drugih okolnosti. Pre svega to zavisi i od vrste sportskog takmičenja, u kom smislu se može zapaziti da su neredi i nasilja mnogo češći na takmičenjima u ekipnim sportovima (fudbal, košarka, odbojka, rukomet, vaterpolo) nego na takmičenjima pojedinaca (atletika, plivanje, gimnastika), nezavisno od toga što se i u ovim sportovima može računati i ekipni plasman. Razlog tome je pre svega međusobna suprotstavljenost dva takmičarska tima kada su u pitanju ekipni sportovi što vodi izaženoj suprotstavljenosti navijača takmičarskih ekipa, a naročito navijačkih grupa i organizacija. Verovatnoća nastupanja nereda i nasilja zavisi i od jače izraženog rivalstva takmičarskih ekipa i veće međusobne suprotstavljenosti navijača i navijačkih grupa, njihovih ranijih sukoba i uzajamno stvorene netrpeljivosti i animoziteta što je u nekim slučajevima praćeno i nacionalističkim strastima i nacionalnom netrpeljivošću.

U pogledu vremena višenja nasilja vezanog za sportske priredbe ono se najčešće vrši za vreme trajanja samog takmičenja, ali se vrlo često nasilje nastavlja i posle završenog, a nekad i prekinutog takmičenja. Čest je i slučaj da do nereda i nasilja dolazi tek posle završenog takmičenja. Najzad, događa se da do nereda i nasilja dođe i pre održavanja takmičenja, uglavnom u vreme okupljanja i dolaženja navijačkih grupa na stadione na kojima se održavaju takmičenja. Vremensko trajanje nereda i nasilja je različito što najviše zavisi od nastalih okolnosti (početak sportske priredbe ako je nasilje pre iste, završetak priredbe ako je nasilje u toku iste, efikasno dejstvo organa reda da spreče nasilje, kiša i dr.).

Uzroci pojava nasilja vezanog za sportska takmičenja i pobude iz kojih se to čini su mnogi i njihovo utvrđivanje predmet je psiholoških, socioloških i kriminoloških analiza i istraživanja.⁴⁸ Najčešće se navode sklonosti ka višenju nasilja, huliganstvo navijača, nedostatak sportske kulture, neumerene navijačke strasti, nacionalna netrpeljivost i dr. No i mnogi drugi uzroci u manjoj ili većoj meri doprinose nastajanju nereda i višenju nasilja. Neposredni povodi nastajanja nereda i nasilja veoma su različiti: nemirenje sa porazom u takmičenju, nezadovoljstvo slabom igrom ili nesportskim ponašanjem takmičara, međusobna vređanja suparničkih ekipa, suprotstavljanje licima koja održavaju red na stadionu, neslaganje sa odlukama sudija na utakmici, pokušaj ulaska na stadion bez ulaznica i dr.

Oblici nasilja koje se vrši na sportskim takmičenjima su veoma različiti i u pravnom smislu predstavljaju krivična dela ili prekršaje. Oni se mogu vršiti dvojako: 1) individualno i neposredno, ili 2) kolektivno tj. učestvovanjem u grupi odnosno skupini.⁴⁹

Različita krivična dela i prekršaji vezani za nasilja na sportskim takmičenjima mogu se podeliti na više grupa prema uobičajenim klasifikacijama i grupama krivičnih dela u koje možemo uključiti i odgovarajuće prekršaje. U tom smislu krivična dela i prekršaje na sportskim takmičenjima mogli bismo podeliti u pet grupa: 1. delikti protiv života i tela, 2. delikti protiv imovine, 3. delikti protiv opšte sigurnosti, 4. delikti protiv javnog reda i mira, i 5. delikti protiv državnih organa. Ovome treba dodati da u nasiljima i

⁴⁸ Đ. Ignjatović: Kriminološki aspekt delikata nasilja, u publikaciji 'Delikti nasilja – krivično-pravni i kriminološki aspekt', Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2002, str. 259. i sl; M. Bošković: Kriminološki aspekti nasilja u sportu, Defendologija, br. 10/2001, str. 161. i sl; Lj. Pušić: Urbano okruženje i nasilje u sportu, Defendologija, br. 10/2001, str. 67. i sl.

⁴⁹ O oblicima navijačkih grupa koje vrše nasilje na sportskim takmičenjima v. M. Kovač: Nasilje u sportu – huliganizam kao oblik nasilja sportske publike, Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja, br. 1-2/2005, str. 357. i sl.

neredima dolazi i do višenja mnogih drugih krivičnih dela koji nemaju karakter nasilja, ali koja se često vrše pri nasilju i pravljenju nereda.⁵⁰ U ta dela mogli bismo ubrojati različite vrste uvreda (obična i javna uvreda, povreda ugleda države, povreda ugleda naroda, nacionalne ili etničke grupe, povreda ugleda strane države), kao i dela izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje, različite vrste krađa i neka krivična dela protiv slobode i prava čoveka i građanina (prinuda, zlostavljanje, ugrožavanje sigurnosti) kao i mnogi prekršaji.

Od posebnog značaja za suzbijanje nasilja na sportskim priredbama je krivično deo nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu (član 344a KZ) koje se u Krivičnom zakoniku nalazi u grupi krivičnih dela protiv javnog reda i mira.

KRIVIČNO DELO NASILNIČKOG PONAŠANJA NA SPORTSKOJ PRIREDBI ILI JAVNOM SKUPU

Ovo krivično delo uvedeno je Zakonom o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama i nalazilo se u kaznenim odredbama ovog zakona. Izmenama ovog zakona iz 2007. godine ovo krivično delo je značajno izmenjeno unošenjem novih oblika radnje izvršenja i dodavanjem težeg oblika dela i posebnog oblika koji može da učini službeno lice. Međutim, Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz septembra 2009,⁵¹ ovo delo je, uz manje izmene, prebačeno u Krivični zakonik. Najnovijim izmenama Krivičnog zakonika iz decembra 2009. godine⁵² ovo krivično delo ponovo je izmenjeno i to na taj način što je prošireno i odnosi se na sve javne skupove, a ne samo na sportske priredbe. Ova izmena je bila sasvim opravdana, jer su ovakva ponašanja, iako se sada dešavaju uglavnom na sportskim priredbama, moguća i na drugim javnim skupovima (koncerti, priredbe, proslave, mitinzi), pa bi bilo potpuno nelogično da ista ponašanja na sportskoj priredbi i na nekom drugom javnom skupu, sa istim ili sličnim mogućim posledicama, budu različito tretirana i da povlače različitu vrstu odgovornosti i različito kažnjavanje.

Ovim krivičnim delom obuhvaćeni su različiti vidovi nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili na javnom skupu.⁵³ Kao sportska priredba smatraju se sportska takmičenja i sportske manifestacije, a kao javni skupovi javna okupljanja većeg broja ljudi sa različitim ciljevima. Iako i sportske priredbe predstavljaju jednu vrstu javnih skupova zakonodavac ih je posebno istakao jer su ovakva ponašanja na sportskim priredbama daleko najčešća. Ipak, primetno je da se sve alternativno određene radnje ovog krivičnog dela pre svega odnose na ponašanja na sportskoj priredbi, što se vidi iz izričitog pominjanja sportske priredbe, sportskog objekta, sportskog terena i gledališta, navijača i dr, uz naznačenje da se radnja može odnositi i na javni skup.

Radnje kojima se ovo krivično delo vrši mogu biti:

1) fizički napad ili fizičko obračunavanje sa učesnicima sportske priredbe ili javnog skupa. Kao učesnici sportske priredbe smatraju se sva lica koja su prisutna na sportskoj priredbi (gledaoci, takmičari, sportske sudije i druga službena lica, redari, prisutni policajci, novinari, zdravstveno osoblje i dr), a učesnici javnog skupa su sva lica koja u bilo kom svojstvu prisustvuju javnom skupu;

2) vršenje nasilja ili oštećivanje imovine veće vrednosti prilikom dolaska ili odlaska sa sportske priredbe ili javnog skupa. Oblik radnje krivičnog dela koji se odnosi na oštećenje imovine prilikom dolaska ili odlaska sa sportske priredbe poklapa se sa odgovarajućim prekršajem iz člana 23. Zakona o sprečavanju

⁵⁰ Đ. Đorđević: Kaznenopravna zaštita od nasilja na sportskim priredbama, 'Pravni život', br. 9/2004, str. 152.

⁵¹ Službeni glasnik RS, br. 72/09, od 3.9.2009.

⁵² Službeni glasnik RS, br. 111/09 od 29.12.2009.

⁵³ Đ. Đorđević, M. Đorđević: Krivično pravo sa osnovama privrednopresupnog i prekršajnog prava, priručnik za polaganje pravosudnog ispita, VI dopunjeno izdanje, 'Projus', Beograd, 2010, str. 229.

nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskoj priredbi, s tim što se za postojanje krivičnog dela traži da je u pitanju „imovina veće vrednosti“;

3) unošenje u sportski objekat ili bacanje među gledaoce ili učesnike javnog skupa predmeta, pirotehničkih sredstava ili drugih eksplozivnih, zapaljivih ili škodljivih supstanci. Ova sredstva treba da su takva da mogu da izazovu telesne povrede ili ugrožavanje zdravlja učesnika sportske priredbe ili javnog skupa. Kao sportski objekat smatra se objekat koji je namenjen za održavanje sportskih priredbi i sastoji se od sportskog terena i gledališta. Bacanje bilo kakvih predmeta na sportski teren ili u gledalište ili unošenje ili pokušaj unošenja u sportski objekat ili korišćenje pirotehničkih sredstava i drugih predmeta i sredstava koja po svojoj prirodi nisu takva da mogu da izazovu telesne povrede ili ugroze zdravlja učesnika sportske priredbe ili javnog skupa, ali kojima može da se ometa tok sportske priredbe, predstavljaju prekršaje iz člana 23. pomenutog zakona⁵⁴;

4) neovlašćen ulazak na sportski teren ili deo gledališta namenjen protivničkim navijačima. Da bi ova radnja predstavljala krivično delo potrebno je da je izvršilac, pored neovlašćenog ulaska i izazvao nasilje. Kao sportski teren smatra se prostor na kome se obavlja takmičenje, kao i prostor oko njega do gledališta. Ako takav neovlašćeni ulazak nije izazvao nasilje, postojaće samo prekršaj iz pomenutog zakona⁵⁵;

5) oštećivanje sportskog objekta, njegove opreme, uređaja i instalacija. Ovakvo ponašanje ima sve elemente krivičnog dela uništenja i oštećenja tuđe stvari iz člana 212. KZ, ali ako je to učinjeno na sportskoj priredbi i ako se oštećenje odnosi na sportski objekat, njegovu opremu, uređaje i instalacije, predstavljaju radnju krivičnog dela nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu. Pada u oči da KZ ovde pominje samo oštećivanje, a ne i uništavanje pomenutih predmeta, iako je, naravno, i ono moguće, naročito kada su u pitanju oprema, uređaji i instalacije. Takođe nije jasno zašto se kao objekt radnje pominju samo sportski objekat i njegova oprema, a ne i drugi objekti gde se javni skupovi mogu održavati koji takođe mogu biti oštećeni prilikom održavanja javnog skupa.

6) izazivanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu nacionalne, rasne, verske i druge mržnje ili netrpeljivosti svojim ponašanjem ili parolama. Izazivanje mržnje ili netrpeljivosti treba da je na nekom diskriminatomom osnovu i da je usled toga došlo do nasilja ili fizičkog obračuna sa učesnicima sportske priredbe ili javnog skupa. Samo izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti predstavlja krivično delo iz člana 317. KZ, ali pod navedenim okolnostima ovakvo ponašanje predstavlja jednu od radnji krivičnog dela nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu.

Teži oblik ovog dela postoji ako je delo izvršeno od strane grupe, a drugi teži oblik ako je zbog učinjenog dela došlo do nereda u kome je nekom licu nanescena teška telesna povreda ili je oštećena imovina veće vrednosti. Neobično je kod ovog drugog težeg oblika da se kao kvalifikatoma okolnost pojavljuje činjenica da je izvršenjem osnovnog oblika dela došlo do „oštećenja imovine veće vrednosti“, s obzirom da se jedina od alternativno određenih radnji osnovnog oblika dela sastoji u „vršenju nasilja ili oštećivanju imovine veće vrednosti prilikom dolaska ili odlaska sa sportske priredbe ili javnog skupa“.

Poseban oblik ovog krivičnog dela postoji ako službeno ili odgovorno lice pri organizovanju sportske priredbe ili javnog skupa propusti da preduzme odgovarajuće mere za obezbeđenje kojima bi se onemogućilo ili sprečilo nastajanje nereda. Da bi postojalo ovo krivično delo potrebno je da je zbog toga došlo do ugrožavanja života ili tela ili do ugrožavanja imovine većeg obima.

⁵⁴ Đ. Đorđević: Prekršajno pravo, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2008, str. 141.

⁵⁵ Đ. Đorđević: Prekršajno pravo, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2008, str. 141.

Pobrojane radnje ovog krivičnog dela uglavnom odgovaraju nekim radnjama kojima je određen sam pojam nasilja i nedoličnog ponašanja u Zakonu o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (član 4. Zakona). Probleme može izazvati činjenica da su neka od ovih ponašanja, sa manjim izmenama, na šta je već gore ukazano, propisana i kao prekršaji fizičkog lica, učesnika sportske priredbe u ovom zakonu, i kao radnje krivičnog dela iz člana 344a KZ. Osim toga, većina ovih radnji predstavljaju krivična dela i kad se ne čine na sportskoj priredbi ili javnom skupu, ali u ovim okolnostima dobijaju teži oblik, pa se problemi mogu pojaviti i kod njihovog međusobnog razgraničavanja. Takva su krivična dela učestvovanje u tuči, ugrožavanje opasnim oruđem pri svađi ili tuči, nasilničko ponašanje, izazivanje opasnosti, uništenje i otećenje tuđe stvari, izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti i druga.

Svi navedeni oblici ovog krivičnog dela više se sa umišljajem.

Za učinioce ovog krivičnog dela propisane su veoma stroge kazne. Kazna za osnovni oblik ovog krivičnog dela je zatvor od šest meseci do pet godina i novčana kazna (kumulativno), za prvi teži oblik za pripadnika grupe zatvor od jedne do osam godina, a za kolovođu (lice koje predvodi grupu u akcijama) zatvor od tri do dvanaest godina. Za drugi teži oblik kazna je zatvor od dve do deset godina. Za poseban oblik ovog dela kazna je kumulativno zatvor od tri meseca do tri godine i novčana kazna. Ostaje nejasno zašto je novčana kazna kumulativno propisana sa kaznom zatvora samo za osnovni i posebni oblik (kada je učinilac službeno ili odgovorno lice) ovog krivičnog dela, a ne i za njegove teže oblike.

Za osnovni oblik ovog dela, kao i za navedene teže oblike učiniocu se, ako je delo izvršeno na sportskoj priredbi, obavezno izriče mera bezbednosti zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama iz člana 89b KZ.

MERA BEZBEDNOSTI ZABRANE PRISUSTVOVANJA ODREĐENIM SPORTSKIM PRIREDBAMA

Mera pod ovim nazivom prvi put je uvedena u naše pravo Zakonom o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama kao zaštitna mera za prekršaje iz ovog zakona, a da nije bila predviđena Zakonom o prekršajima. Ova nedoslednost ispravljena je tek Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima iz 2009. godine⁵⁶ i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama takođe iz 2009. godine. Ovim zakonima ova zaštitna mera prebačena je iz pomenutog posebnog zakona u Zakon o prekršajima. Istovremeno sa unošenjem ove zaštitne mere u Zakon o prekršajima Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz decembra 2009. godine uvedena je mera bezbednosti pod istim nazivom (i sa gotovo istom sadržinom, ali različitim trajanjem) i u naše krivično zakonodavstvo.

Ova mera bezbednosti sastoji se u tome što se učiniocu krivičnog dela zabranjuje da prisustvuje određenim sportskim priredbama. Na koje će se to sportske priredbe odnositi zavisi od konkretnog slučaja, a način utvrđivanja tih sportskih priredbi mora biti određen posebnim propisom u skladu sa Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija. Krivični zakonik ne određuje za koja se krivična dela ova mera izriče, ali je najčešće slučaj da je u pitanju krivično delo nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu (čl. 344a KZ).⁵⁷ Međutim, izricanje ove mere moguće je i za druga krivična dela. Da bi sud mogao da izrekne ovu meru potrebno je da je u pitanju zaštita opšte bezbednosti zbog čega se primena ove mere pokazuje kao neophodna. Zakonom može biti predviđeno i obavezno izricanje ove mere (kao što je to slučaj za krivično

⁵⁶ Službeni glasnik RS, br. 111, od 29.12.2009.

⁵⁷ Đ. Đorđević, M. Đorđević: Krivično pravo sa osnovama privrednopravnog i prekršajnog prava, priručnik za polaganje pravosudnog ispita, VI dopunjeno izdanje, "Projuis", Beograd, 2010, str. 116.

delo iz čl. 344a, st. 1-4. KZ). Trajanje ove mere može biti od jedne do pet godina, što se računa od dana pravosnažnosti presude kojom je mera izrečena. Ako je učiniocu izrečena i kazna zatvora vreme provedeno na izdržavanju kazne ne uračunava se u trajanje ove mere.

Ova mera se izvršava tako što je učinilac krivičnog dela kome je ova mera izrečena dužan da se neposredno pre početka sportske priredbe o kojoj je reč javi određenom službenom licu u područnoj policijskoj upravi (ili područnoj policijskoj stanici) na području na kome se u to vreme zatekao. Po ovom javljanju on je obavezan da za celo vreme trajanja konkretne sportske priredbe ostane u policijskoj upravi odnosno stanici. Ako učinilac kome je ova mera izrečena posle izdržane kazne zatvora prekrši odnosno ne ispuni navedene obaveze sud koji je izrekao ovu meru može učiniocu izreći kaznu zatvora u trajanju od trideset dana do tri meseca. Ukoliko navedeno kršenje učini lice kome je sud izrekao uslovnu osudu ona se može opozvati.

Ova mera bezbednosti može se izreći samo uz kaznu ili uz uslovnu osudu.

Uvođenje ove mere bezbednosti u naše krivično zakonodavstvo otvara brojna pitanja. Ona se ne odnose na opravdanost njenog uvođenja koje nije sporno, već na probleme koji se mogu javiti u njenoj primeni. Sa nekim od tih problema već smo se suočili kad je u pitanju primena istoimene zaštitne mere koja je, iako postoji već sedam godina u našem pravu, dala prilično slabe rezultate. Da se to ne bi ponovilo i sa novouvedenom merom bezbednosti potrebno je detaljno regulisati pitanja njene primene kroz izmene i dopune Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i donošenje odgovarajućih podzakonskih akata. Problemi se mogu pojaviti naročito kada je u pitanju kontrola izvršavanja ove mere i regulisanje pojedinih mogućih spornih situacija (na primer, kako postupaju lica kojima je izrečena ova mera ako se u vreme održavanja sportskih priredbi kojima je zabranjeno da prisustvuju nalaze na radnom mestu, u školi, na fakultetu, na službenom putu, u inostranstvu i sl).

Određene nedoumice izaziva i odredba po kojoj lice kome je izrečena ova mera, a koje se ne pridržava obaveze koja mu je postavljene, može biti dodatno kažnjeno od trideset dana do tri meseca zatvora. Nejasna je priroda ovakve kazne, da li je to kazna za neko novo krivično delo, zamena mere bezbednosti kaznom zatvora ili nešto treće. To je jedini slučaj da Krivični zakonik u svom opštem delu predviđa konkretnu kaznu za neko ponašanje, a da ona nije vezana za učinjeno krivično delo, nego za nepoštovanje neke nametnute obaveze. Verovatno je bilo bolje da je neizvršavanje obaveze iz ove mere bezbednosti predviđeno kao novo, posebno krivično delo (ili kao prekršaj u posebnom zakonu) i da je za njega predviđena pomenuta kazna.

Sve pomenute izmene u našem kaznenom zakonodavstvu imaju za zajednički cilj efikasnije suzbijanje ovih oblika nasilja. Dosadašnji naponi u tom pravcu nisu u potpunosti dali željene rezultate, pa je prisutno nastojanje da se pojačanim represivnim i preventivnim merama u ovoj oblasti stane na put ovoj sve raširenijoj, a veoma štetnoj društvenoj pojavi. Ostaje nam da vidimo u kojoj meri će nove odredbe o kojima je bilo reči, uz pravilno tumačenje i njihovu doslednu primenu, doprineti ostvarivanju ovog cilja.

LITERATURA

1. D. Atanacković: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 1985.
2. J. F. Bačić-Z. Šeparović: Krivično pravo, posebni dio, Zagreb, 1982.
3. M. Bošković: Kriminološki aspekti nasilja u sportu, Defendologija, br. 10/2001.
4. Ćirić: Nasilje, sport, prevencija, u publikaciji "Delikti nasilja – krivično-pravni i kriminološki aspekt", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2002.
5. Đ. Đorđević: Kaznenopravna zaštita od nasilja na sportskim priredbama, "Pravni život", br. 9/2004
6. Đ. Đorđević: Nasilje i sport, u publikaciji "Kriminalitet u tranziciji-fenomenologija, prevencija, državna reakcija", Beograd, 2007

7. Đ. Đorđević: Prekršajno pravo, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2008.
8. Đ. Đorđević, M. Đorđević: Krivično pravo sa osnovama privrednopresupnog i prekršajnog prava, priručnik za polaganje pravosudnog ispita, VI dopunjeno izdanje, "Projuris", Beograd, 2010.
9. Đ. Ignjatović: Kriminološki aspekt delikata nasilja, u publikaciji "Delikti nasilja – krivično-pravni i kriminološki aspekt", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2002.
10. D. Jakovljević: Terorizam sa gledišta krivičnog prava, Beograd, 1997.
11. Lj. Jovanović, V. Đurđić, D. Jovašević: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 2004.
12. D. Koković: Nasilje sportske publike, Defendologija, br. 10/2001.
13. Komentar Krivičnog zakona SRJ, izd. Savremene administracije, peto izdanje, Beograd, 1995.
14. Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije (grupa autora), izd. Savremena administracija, Beograd, 1995.
15. S. Kostadinović, Z. Mašić: Uticaj prava na bezbednost u sportu, u publikaciji "Menadžment u sportu", Fakultet za menadžment u sportu, Beograd, 2005.
16. M. Kovač: Nasilje u sportu – huliganizam kao oblik nasilja sportske publike, Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja, br. 1-2/2005.
17. V. Krsmanović: Moral sportske publike, u publikaciji "Menadžment u sportu", Fakultet za menadžment u sportu, Beograd, 2005.
18. Lj. Lazarević: Delikti nasilja – krivičnopravni aspekt, u publikaciji "Delikti nasilja – krivično-pravni i kriminološki aspekt", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2002.
19. Lj. Lazarević: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 1981.
20. M. Milošević: Huliganizam u sportu, u publikaciji "Menadžment u sportu", Fakultet za menadžment u sportu, Beograd, 2005.
21. Lj. Pušić: Urbano okruženje i nasilje u sportu, Defendologija, br. 10/2001.
22. J. Tahović: Krivično pravo, posebni deo, Beograd, 1961.
23. N. Teofilović: Nasilje mladih na sportskim priredbama, "Nauka, bezbednost, policija", br. 2-3/2004.
24. M. Tripković: Nasilje u sportu kao segment nasilja u društvu, Defendologija, br. 10/2001.

SUMMARY

Violence at public gatherings, especially at sports events is in recent years escalating in our country. Our society is fighting this problem with all available means including criminal law measures. The consequence of unsatisfactory results in fighting this type of crime is justified tendency for new, more severe ways for fighting it. That is why appropriate changes had to be made in the Code of prevention of violence and inappropriate behavior at sports events, the Administrative Penal Code and the Criminal Code. Among the most important changes of the Criminal Code is introduction of the new criminal offence of violent behavior at sports events or public gatherings. The new security measure of prohibition of presence at sports events is also introduced. This new criminal offence along with the new security measure, the adjudication of which is obligatory for this criminal offence, should help the prevention of this type of crime. The introduction of these regulations also evokes many questions and problems. When aforementioned criminal offence is in question the biggest problem could be distinguishing between this and other similar criminal offences on one hand and distinguishing between this criminal offence and infractions. The problem with the new security measure could be its application. However, rightful interpretation and application of new norms could have significant results in the fight against these types of criminal activities.

SAVET EVROPE I BORBA PROTIV KORUPCIJE

dr Jovan Ćirić
Institut za uporedno pravo, Beograd

APSTRAKT

Fenomen korupcije danas zaokuplja posebnu pažnju mnogih međunarodnih organizacija i institucija. Savet Evrope je u tom smislu možda jedna od najaktivnijih institucija angažovanih na tom planu, a naročito neke od specijalizovanih organizacija pri Savetu Evrope, kao što su MONEYVAL i GRECO. O tim organizacijama i o njihovim aktivnostima govori se u ovom tekstu, odnosno o preporukama i sugestijama koje se daju pojedinim zemljama, a koje treba imati u vidu kada je reč o borbi protiv korupcije

Ključne reči: Savet Evrope; korupcija; MONEYVAL; GRECO

O korupciji se veoma mnogo govori i raspravlja u brojnim međunarodnim forumima i institucijama, od Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda¹ do Ujedinjenih nacija i Transparency International-a. Savet Evrope sa svojim specijalizovanim organizacijama je jedna od takvih institucija i foruma, gde se značajna pažnja pridaje problemima korupcije i borbe protiv nje.

Delatnost SE na planu anti-korupcijske borbe, je značajna, no da bi se na pravni način sagledala ta delatnost Saveta Evrope na planu borbe protiv korupcije, za trenutak bi bilo dobro vratiti se u 1958. godinu.

Naime, tada, te 1958. Komitet ministara Saveta Evrope osnovao je European Committee on Crime Prevention – skraćenica CDPC sa zadatkom da koordinira rad i aktivnosti u SE u sferi kriminaliteta i prevencije kriminaliteta. Sedište te organizacije je u Strazburu.²

CDPC prvenstveno ima za zadatak da identifikuje prioritete u oblasti međuvladine saradnje u krivičnom pravu, u procesnom pravu, kriminologiji, penologiji. CDPC izrađuje konvencije, sporazume, preporuke, izveštaje. CDPC organizuje kriminološka istraživanja, konferencije i kolokvijume, a svake godine drži plenarne sednice na kojima učestvuju: nacionalne delegacije država članica; predstavnici Parlamentarne skupštine Saveta Evrope; Evropske komisije; predstavnici Kanade, Vatikana, Japana, Meksika, SAD, kao i različite nevladine organizacije.

CDPC u svom sastavu ima i Komitet eksperata za evropske konvencije iz oblasti krivičnog prava; Savet za penološku saradnju; Konferencije direktora zatvorskih uprava; MONEYVAL – Komitet eksperata za ocenu mera za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Zadaci CDPC-a jesu: promovisanje implementacije i harmonizacije nacionalnih politika, kao i razvoja običaja i prakse u oblasti krivičnog prava; procedure; prevencije i tretmana; promovisanje kriminoloških istraživanja i pregleda kriminalne politike u Evropi putem konferencija i kolokvijuma sa zadatkom da se identifikuju buduće aktivnosti, posebno u svetlu širenja Evrope; promovisanje međunarodne saradnje u penološkoj oblasti sa ciljem implementacije Evropskih zatvorskih pravila; provera funkcionisanja i implementacije konvencija iz krivičnog prava sa ciljem njihovog poboljšanja; priprema zajedno sa

¹ Smatra se da su direktne ekonomske štete od korupcije gotovo nesagledive za svaku zemlju u kojoj je korupcija rasprostranjena. (O tome na primer u knjizi Arvinda K. Jain-a; - *Economics of Corruption*; Kluwer Academic Publishers; Boston- Dordrecht-London; 1988, pp. 71-72) U tom smislu na primer, Pak Hung Mo; - *Corruption and Economic Growth*; - „*Journal of Comparative Economics*“ Vol.29 Issue 1, March 2001. pp.66-79, kaže i to da se od 1 odsto ekonomskog rasta u jednoj zemlji, izgubi čak 0,72 odsto na korupciju.

² O ovoj organizaciji CDPC – videti na internet adresi:
www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/steering_committees/CDPC/

European Committee on Legal Cooperation (CDCJ) konferencije evropskih ministara pravde; sprovodi zadatke iz pojedinih konvencija:

- * European Convention on the Punishment of Road traffic offenders
- * European Convention of International Validity of Criminal Judgements
- * European Convention on the Repatriation on Minors
- * European Convention on the Supression of Terrorism
- * Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal matters

Učesnici u radu sastanaka su i: Konsultativni Savet evropskih tužilaca; - European commission for the efficiency of justice; - The steering committee for Human Rights.

- CDPC je izradio više različitih konvencija, rezolucija i preporuka, pa između ostalog i: -European Convention on Extradition (1958)

- European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, kao i rezolucije i preporuke: o izbornim, građanskim i socijalnim pravima zatvorenika; o uslovnoj osudi, probaciji i alternativama zatvoru; rezolucija o zaštiti mladih; o zatvoreničkom radu; o međunarodnom terorizmu; Preporuka o Evropskom kodeksu policijske etike. CDPC – izdaje penološki informacioni bilten. CDPC je pripremio Akcioni Plan o delovanju i zadacima SE u narednom periodu, koji je usvojen u maju 2005. na III Samitu šefova država ili Vlada SE u Varšavi.

Akcioni plan sadži tri grupe pitanja: 1) promovisanje ljudskih prava i demokratije; 2) jačanje sigurnosti evropskih građana – posebno se insistira na aktivnosti GRECO-a, na aktivnosti MONEZVAL-a; na borbi protiv terorizma i finansiranja terorizma; na borbi protiv trgovine ljudima; 3) izgradnja humanije i jedinstvenije Evrope

Ovde međutim treba pomenuti i jednu organizaciju koja nije neposredno vezana za Savet Evrope, ali, sa različitim organizacijama nastalim pri Savetu Evrope vrlo intenzivno saraduje, a pre svega u vezi sa sprečavanjem pranja novca. U pitanju je organizacija FATF - Finncial Action Task Force, - u francuskoj varijanti GAFL (Groupe d' action financiere).

Radi se naime o tome da je na samitu G-7 održanom 1989. godine u Parizu, doneta odluka da se pri OECD-u u Parizu, formira posebna organizacija FATF koja bi imala za zadatak da se prvenstveno stara o sprečavanju pranja novca na području pre svega Evrope, ali, i šire. U tom smislu, u sastav ove organizacije, ušli su predstavnici G-7, zatim predstavnici Evropske komisije, kao i predstavnici drugih 8 evropskih država.³

Ubrzo je sastav proširen i sa predstavnicima drugih sličnih regionalnih organizacija. Ova organizacija je već tokom 1990. izdala 40 preporuka za borbu protiv pranja novca, dok su 2001. dodate još 8, a 2004. još jedna deveta preporuka za borbu protiv finansiranja terorizma. FATF danas broji 35 zemalja u svom članstvu, od Argentine, Australije, Brazila, Kanade, Kine, Rusije, SAD, do zemalja članica EU. Svaka od ovih zemalja, dobrovoljno, svojim članstvom i učešćem u FATF-u prihvata tih 49 preporuka koje se tiču borbe protiv pranja novca i sprečavanja finansiranja terorizma, te u svom unutrašnjem pravnom sistemu preduzima odgovarajuće zakonske mere za njihovu implementaciju. Radi se, između ostalog o tome da je neophodno ratifikovati i implementirati odgovarajuće instrumente UN; da je neophodno preduzeti mere za kriminalizaciju u unutrašnjem pravu o finansiranju terorizma, odnosno pranja novca; neophodno je takođe u unutrašnji pravni sistem uvesti zakonske mere koje se tiču oduzimanja sredstava koja su nastala u vezi i povodom pranja novca i finansiranja terorizma; neophodno je da sistem međusobnog obaveštavanja o sumnjivim transakcijama bude efikasan i delotvoran; u vezi sa tim je takođe i pitanje međunarodne saradnje,

³ O ovoj organizaciji FATF, istorijatu te organizacije, preporukama koje su izdate od strane te organizacije, može se pronaći na sajtu www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379-322366836_1_1_1_1.html

kao i pitanje izgradnje, u odgovarajućim metodološkim okvirima, sankcija za banke i druge finansijske organizacije. Pravni režim neprofitnih organizacija i eventualne zloupotrebe tih neprofitnih organizacija za sprovođenje pranja novca, mora takođe biti ujednačen, isto kao i pitanje prenošenja keš novčanih sredstava preko državnih granica.

Organizacija FATF, tj. obučeni eksperti ove organizacije, sprovode analizu, tj. evaluaciju stanja u pojedinim državama u svetu i donose odgovarajuće preporuke, odnosno formiraju se „crne liste“ zemalja i teritorija koje se ne pridržavaju odgovarajućih međunarodnih pravnih standarda i preporuka. Tako su se na prvoj „crnoj listi“ našle neke egzotične zemlje, kao što su Bahami; Kajmanska ostrva; Kukova ostrva; Maršalska ostrva; Sen Kits i Nevil; Sen Vinsent i Grenadini; Nauru, Dominikanska Republika, ali isto tako i Izrael, Liban, Lihtenštajn; Kipar, Ruska federacija, Filipini. U međuvremenu su neke od tih zemalja „ispale“ sa te „crne liste“, jer se jednostavno stanje u njima popravilo, ali su zato na njihovo mesto došle neke druge, pre svega Nigerija, Mijanmar, Ukrajina, Uzbekistan, Pakistan, Iran, mada je i tu situacija promenljiva, odnosno u zavisnosti od promena u zakonodavstvima dotičnih zemalja, izveštaji i „crne liste“ u različitim izveštajima se menjaju, te se i u tim izveštajima konstatuje da je na primer situacija u Nigeriji, ili Mijanmaru, poboljšana. Važno je ovde napomenuti da niti jedna od država sa područja bivše SFRJ, odnosno iz regiona, nikada nije bila na FATF-ovoj „crnoj listi“. Ipak, treba reći, pre svega to da dotične „crne liste“ predstavljaju u suštini jednu vrstu moralne osude, „prekora“ za dotične države i ne mnogo više od toga. Istovremeno i neku vrstu uputstva, preporuke, vodiča za strane investitore o tome gde treba, a gde ne treba ulagati svoj kapital, iako je u suštini vrlo veliko pitanje da li ono što FATF naziva „crnom listom“, za prijavi kapital, koji želi da bude „oprani“, legalizovan, predstavlja crnu, ili možda baš sasvim suprotno, „belu listu“, tj. jednu poželjnu destinaciju.

Kao specijalizovana organizacija, koja deluje u okviru i primenjujući metodologiju FATF-a, ovde treba pomenuti i organizaciju MONEYVAL, koja je specijalizovana upravo baš za borbu protiv pranja novca. MONEYVAL je osnovan 1997. i ima 28 članova plus 2 pridružena posmatrača, među kojima je i Srbija.⁴ Zadatak ove organizacije je da analitički istražuje fenomen pranja novca, da ukazuje na to kako i na koji način se u praksi sprovodi pranje novca.⁵ Ova organizacija sprovodi posebne evaluacije stanja u pojedinim državama, ocenjuje stanje u zakonodavstvu dotičnih država i donosi odgovarajuće preporuke, šta i kako činiti da bi se stanje poboljšalo. Tako je i Srbija prošla kroz nekoliko rundi evaluacije, a izveštaj o poslednjoj evaluaciji završen je decembra meseca 2009. godine, gde je konstatovano da je Srbija učinila napredak po pitanju borbe protiv pranja novca, ali da još uvek ima odgovarajućih „rupa“, praznog prostora koji može biti korišćen za sprovođenje pranja novca.⁶

Ovde bi svakako trebalo reći i nekoliko reči više o jednoj od najznačajnijih specijalizovanih organizacija za borbu protiv korupcije. Naime, na svojoj 19. konferenciji održanoj u La Valeti na Malti, 1994. evropski ministri pravde zemalja članica Saveta Evrope, označili su korupciju kao ozbiljnu pretnju demokratiji i vladavini prava. Oni su izrazili tom prilikom poziv da se iznađe adekvatan odgovor korupciji kao pretnji tim vrednostima. Tom prilikom ministri su izrazili svoj stav da efektivna borba protiv korupcije zahteva jedan multidisciplinarni pristup i odgovarajuću saradnju između samih zemalja članica Saveta Evrope. Stavljeno je u zadatak tom prilikom dvema postojećim institucijama – vež pominjanom CDPC-u (European Committee on Crime Problems) i CDCJ-u (European Committee on Legal Cooperation) da izrade program akcije, te da naprave prednacrt zakonskih instrumenata za borbu protiv korupcije. U svetlu

⁴ O ovoj organizaciji videti na sajtu www.coe.int/t/dgh/monitoring/moneyval/

⁵ Tako na primer, na sajtu ove organizacije, 15. aprila 2010. godine je bilo postavljeno i istraživanje o tome kako i na koje sve načine se sprovodi pranje novca kroz privatne penzione fondove i fondove privatnog osiguranja.

⁶ Kompletni izveštaj o stanju u Srbiji, sa sažetkom na čak stanj i preporuka na čak 19 strana, može se pronaći na sajtu [www.coe.int/t/dgh/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL\(2009\)29Summ-Ser3_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL(2009)29Summ-Ser3_en.pdf).

toga, Komitet Ministara je septembra 1994. osnovao Multidisciplinarnu grupu protiv korupcije (GMC – Group on Corruption) i dao joj je odgovarajuće smernice za izradu međunarodnog programa akcije protiv korupcije, kao i za ispitivanje mogućnosti pravljenja nacrtu pravnih akata u pojedinim oblastima, uključujući tu i izradu međunarodnih konvencija u ovoj oblasti, kao i izradu mehanizma nadgledanja implementacije tih mera.⁷

GMC je počeo sa radom u martu 1995. i oni su napisali predlog Programa akcije za borbu protiv korupcije, a Komitet Ministara je usvojio taj program, novembra 1996.

Na svojoj 21. konferenciji, održanoj u junu u Pragu 1997. Evropski Ministri pravde su ponovo izrazili svoju zabrinutost u vezi sa problemima korupcije i organizovanog kriminala, koji je s tim u vezi, te su izneli i svoju preporuku da se ubrzaju naponi na implementaciji programa anti-korupcije, te da se intenziviraju naponi na izradi krivično-pravne konvencije, koja bi išla za tim da se ujednači kriminalizacija korupcije u pojedinim državama, kao i da osigura kooperaciju u optuživanju za ove delikte.⁸

Iako u oblasti krivičnog prava, pa samim tim i u oblasti anti-korupcije, procesi evropskih integracija i harmonizacije evropskog pravnog sistema i prostora, u principu idu najsporije, problemni u vezi sa korupcijom su, po svojoj prirodi takvi, da oni zahtevaju jednu koordiniranu akciju, koja bi eventualno mogla dati većeg efekta, nego što je to slučaj sa pojedinačnim aktivnostima državnih organa samo jedne države članice. Tako se ipak pojavljuje potreba za jednom, makar i neformalnom akcijom na planu borbe protiv one vrste socijalne patologije, koja je u većoj ili manjoj meri karakteristična za svaku državu pojedinačno i za sve njih u celini.⁹

Tako su na svom samitu, održanom oktobra 1997. u Strazburu, šefovi država ili vlada, zemalja članica Saveta Evrope, doneli odluku o preduzimanju mera za suočavanje sa izazovima rastuće korupcije i organizovanog kriminala. Tom prilikom usvojen je i plan za jačanje i promovisanje saradnje u borbi protiv korupcije i svih njenih veza sa organizovanim kriminalom i pranjem novca. U tom planu, naloženo je Komitetu Ministara da izradi osnovne - rukovodne principe („Guiding Principles“) koji će se primenjivati u razvoju i prilagođavanju domaćeg prava, kao i bržem komplementiranju međunarodnih pravnih instrumenata u Programu borbe protiv korupcije.¹⁰

Novembra 1997. Komitet Ministara je usvojio Rezoluciju (97) 24 kojom je ustanovljeno 20 vodećih principa u borbi protiv korupcije i dao je instrukcije GMC-u da bez odlaganja te principe pretoči u nacrt odgovarajućeg i efikasnog mehanizma za nadgledanje implementacije usvojenih međunarodno-pravnih instrumenata, odnosno principa.

1. da se preduzmu efektivne mere za prevenciju korupcije i da se u vezi sa tim učini sve na podizanju svesti javnosti o neophodnosti borbe protiv korupcije i o etičkom ponašanju;
2. da se ujednači, koordinira proces kriminalizacije kako na domaćem, tako i na međunarodnom nivou;
3. da se obezbedi da oni koji učestvuju u suđenjima, istragama i procesuiranju krivičnih dela korupcije, uživaju maksimalnu nezavisnost od svih mogućih uticaja sa strane, kako političkih, tako i ekonomskih, kako na domaćem, tako i na međunarodnom nivou;

⁷ O tome na primer i Jovan Čirić; - GRECO u borbi protiv korupcije; - „Strani pravni život“ 1-3/2006.

⁸ O svemu videti i u tekstu Dragane Kolaric; - Usporedna analiza krivičnogpravnog konvencije o korupciji Saveta Evrope i nacionalnog krivičnog zakonodavstva; - u zborniku radova “ Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta”, - Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2006, str.57-68

⁹ O tome na primer u knjizi Thomas-a Christiansen-a i Simon-e Plattoni – Informal Governance in the European Union; . Cheltenham UK – Northampton MA, USA, pp. 114-129

¹⁰ O svemu videti na internet adresi www.coe.int/t/dg1/greco/general/whatsGRECO_en.asp

4. da se izgrade odgovarajuće mere za zamrzavanje i oduzimanje sredstava dobijenih izvršenjem krivičnih dela korupcije;
5. da se obezbede odgovarajuće mere da se spreči iskorišćavanje pravnih lica za ostvarivanje koruptivnih krivičnih dela;
6. da se imunitet od istrage, procesuiranja i primene drugih anti-koruptivnih mera maksimalno ograniči na nivo koji je nužan za funkcionisanje jednog demokratskog društva;
7. da se izvrši specijalizacija ličnosti i organizacija (tela) zaduženih za borbu protiv korupcije;
8. da se obezbedi da poresko zakonodavstvo i poreske vlasti doprinose borbi protiv korupcije na efikasan i koordiniran način, posebno u oblasti izbegavanja plaćanja poreza;
9. da se obezbedi da organizacija, funkcionisanje i donošenje odluka javnih vlasti bude takvo da se obezbedi maksimalna transparentnost;
10. da se obezbedi da pravila, prava i dužnosti javnih službenih lica, budu uzeta u obzir u zahtevima za borbu protiv korupcije, kao i da se obezbede jasne disciplinske mere i procedure onih koji su zaduženi za borbu protiv korupcije, kao i da se radi dalje na promociji dalje specijalizacije tih tela i tih pojedinaca;
11. da se obezbede jasne proceduralne mere u vezi sa računovodstvenom kontrolom javnih vlasti i njihovih organizacija;
12. da se pojača, obezbedi uloga koju računovodstvena kontrola mora imati u prevenciji i otkrivanju korupcije izvan organa javne vlasti;
13. da se obezbedi sistem javne odgovornosti u vezi sa koruptivnim ponašanjem javnih službenih lica;
14. usvajanje odgovarajućih transparentnih procedura kojima se obezbeđuje anti-monopolsko ponašanje, fer kompeticija i otkriva korupcija;
15. usvajanje odgovarajućih moralnih kodeksa ponašanja službenih lica i pravila o finansiranju političkih partija i izbornih kapanja;
16. obezbediti punu slobodu medija u prikupljanju i objavljivanju činjenica u vezi sa korupcijom;
17. obezbeđivanje mera kojima se omogućuje da građansko pravo u jednoj zemlji uzme u obzir potrebu za borbom protiv korupcije;
18. jačati istraživanja u oblasti korupcije;
19. preduzimanje mera da bude uzet u obzir svaki aspekt borbe protiv korupcije i mogućih veza sa organizovanim kriminalom i pranjem novca;
20. razvijati najširu moguću međunarodnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije.

Maja 1999. usvojena je Rezolucija (99) 5 od strane Saveta Evrope o osnivanju GRECO – (Group of States Against Corruption) kojoj su pristupile sledeće zemlje – Belgija, Bugarska, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Island, Irska, Litvanija, Luksemburg, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija i Švedska.

GRECO je zamišljen kao jedan fleksibilan, ali efikasan mehanizam za praćenje i nadgledanje borbe protiv korupcije, međusobne saradnje i ocenjivanja uspešnosti u implementaciji međunarodnih pravnih akata u sprovođenju Programa akcije protiv korupcije.¹¹

Cilj GRECO-a se sastoji u poboljšanju napora koje države članice ulažu na legislativnom i svakom drugom planu u borbi protiv korupcije, pre svega na taj način što će se nadgledati i ocenjivati efekti njihove borbe protiv korupcije. Članstvo u GRECO-u i njegovo funkcionisanje je regulisano Statutom koji je usvojen još 1999. godine.

¹¹ O tome videti na internet adresi www.coe.int/t/dg1/greco/general/background_en.asp

Danas GRECO broji preko 40 država članica. Svaka država članica je ovlašćena da imenuje po dva stalna predstavnika, koji imaju pravo glasanja. Srbija je pristupila GRECO-u 1.4. 2003. godine. Juna 2006, GRECO-u je pristupila i Crna Gora, a interesantno je da su neke zemlje bivše SFRJ, pristupile još ranije, među prvima GRECO-u. Tako je Bosna i Hercegovina pristupila GRECO-u februara 2000. godine, Hrvatska decembra iste godine, dok je na primer Austrija pristupila GRECO-u tek 1. 12. 2006.

Statut organizacije GRECO sadrži 21 član, a prema članu 2. GRECO ima dve funkcije. Prvo, u nadgledanju sprovođenja rukovodnih principa za borbu protiv korupcije, koje je još novembra 1997. usvojio Komitet Miistara Saveta Evrope. Druga funkcija se sastoji u nadgledanju implementacije usvojenih Međunarodno-pravnih instrumenata u okviru usvojenog Programa Akcije za borbu protiv korupcije. Sedište GRECO-a se nalazi u Strazburu.

GRECO u svojoj nadležnosti ima usvajanje izveštaja o oceni stanja u pojedinim zemljama; izradu godišnjeg programa svojih aktivnosti, kao i predloga za aktivnosti generalnog Sekretara Saveta Evrope u pogledu donošenja mera za borbu protiv korupcije.

Predviđeno je da GRECO, najmanje dva puta godišnje drži svoje plenarne sastanke na kojima se raspravlja o predlozima daljih mera, kao i o izveštajima o stanju korupcije u pojedinim državama i uopšte. GRECO je ovlašćen da štampa svoj godišnji izveštaj o preduzetim merama i ocenom o stanju korupcije u pojedinim zemljama. GRECO je ovlašćen da sam izrađuje nacрте svojih pravnih propisa, a posebno propisa u oblasti procedure svojih aktivnosti. Sve odluke i zaključke GRECO donosi dvotrećinskom većinom.

Proces Evaluacije, ocenjivanja stanja stvari u pojedinim zemljama je posebno važan, regulisan u članu 10 statuta, gde se, između ostalog kaže da će evaluacija biti podeljena u nekoliko rundi. Na početku svake runde, GRECO je ovlašćen da usvoji, prihvati odgovarajuću proceduru i metodologiju za sprovođenje evaluacije. Svaka zemlja članica koja se podvrgava evaluaciji stanja korupcije kod sebe, ima prava da predloži najviše 5 eksperata iz drugih zemalja koji će biti u stanju da izvrše evaluaciju, među kojima će GRECO odabrati sastav tima koji će sprovesti dotičnu evaluaciju (Statutom nije određeno da li tim obavezno broji svih 5 predloženih eksperata, ili broji manje i koliko, ali, s obzirom da se bira između predloženih 5 logično je zaključiti da će tim za evaluaciju obično imati manje od 5 članova.) Svaka država članica je naravno dužna da obezbedi punu saradnju svih svojih nadležnih organa sa GRECO-om odnosno timom za evaluaciju.

Važno je reći i to da će GRECO u svakom pojedinačnom slučaju, za svaku rundu evaluacije, usvojiti upitnik za sprovođenje evaluacije, koji će biti dostavljen zemlji članici, određenoj za evaluaciju, sa pitanjima na koja će odgovarati nadležni organi dotične zemlje, (Ministarstv pravde, MUP, itd.) a odgovore će procenjivati i pisati predlog za usvajanje izveštaja, imenovani tim za evaluaciju. Države članice su naravno obavezne da na upitnik odgovore na adresu Sekretarijata Saveta Evrope u roku predviđenom za odgovore.

Evaluacija se podrazumeva uglavnom putem pisanih upitnika i odgovora, ali, članom 13. predviđena je i mogućnost posete pojedinoj zemlji, gde bi se eksperti, kada utvrde da je to neophodno, neposredno uverili u zakonske okvire za borbu protiv korupcije, kao i u funkcionisanje u praksi, a pre svega putem direktnih razgovora sa lokalnim vlastima i lokalnim ekspertima zaduženim za oblast korupcije. Troškove njihovog puta i boravka snosi budžet GRECO-a. Na bazi ovako dobijenih informacija, tim za evaluaciju priprema prednacrt izveštaja o stanju korupcije u jednoj zemlji, koji zatim putem Biroa, biva prosleđen svakoj zemlji članici GRECO-a koja ima prava i mogućnosti da izveštaj proširi, dopuni svojim pitanjima, sugestijama, komentarima. Nakon toga, imenovani tim ponovo dobija tako prošireni izveštaj na uvid i ovlašćen je da svojim komentarima i odgovorima dopuni svoju ocenu – izveštaj, koji onda definitivno biva prosleđen GRECO-u na razmatranje i usvajanje, na plenarnoj sednici. Razmatranje i usvajanje se obavlja na plenarnom zasedanju GRECO-a gde zemlja članica o kojoj je reč ima prava prilaganja odgovarajućih kontra-argumenata koji se tiču predloženog izveštaja.

Izveštaj o evaluaciji može u generalnoj, plenarnoj debati biti dopunjen i odgovarajućim amandmanima, donetim od strane bilo kog člana GRECO-a, a smatra se da je izveštaj na kraju usvojen, ukoliko je za njega glasala dvotrećinska većina članova GRECO-a. Važno je navesti da su izveštaji po pravilu poverljivog karaktera, te da i konačni izveštaj može biti dostupan i javno objavljen tek ukoliko država o kojoj je reč izda, potvrdi saglasnost za to, što se onda objavljuje na zvaničnom sajtu GRECO-a. Ovo je pravilo, ali GRECO ponekad izuzetno, može odlučiti i da odstupi od tog pravila i da javno publikuje svoje nalaze za svaku pojedinu zemlju, ukoliko utvrdi (opet dvotrećinskom većinom) da se odgovarajuća država članica svesno drži pasivno i da ne poštuje i ignoriše preporuke i savete GRECO-a o izmenama svog unutrašnjeg zakonodavstva, odnosno o implementaciji međunarodnih pravnih dokumenata u svoje unutrašnje pravo.

GRECO se finansira od sredstava koje na godišnjem nivou, kao neku vrstu svoje članarine, participacije, izdvajaju države članice. Osim toga, države članice mogu GRECO-u davati dobrovoljna i dodatna sredstva izvan i preko onoga što je određeno, utvrđeno na godišnjem nivou, a što određuje – utvrđuje Statutami Komitet GRECO-a. GRECO-u je takođe dozvoljeno – omogućeno da prima i dodatne prihode, od strane drugih međunarodnih organizacija.

Konvencija SE o korupciji. Treba reći i nekoliko reči o „Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji“, donetoj 27.I 1999. u Strazburu od strane Saveta Evrope,¹² ako ni zbog čega drugoga a ono zato što se u članu 24 te Konvencije, izričito kaže da će „GRECO nadgledati implementaciju ove Konvencije od strane država – članica.“ To je u svakom slučaju važna veza između ove Konvencije i GRECO-a. Konvencija inače ima 42 člana i podeljena je na nekoliko delova. U prvom delu, prvom članu, daju se definicije upotrebljenih pojmova. Drugi deo, članovi 2 – 23 odnosi se na mere koje treba da budu preduzete na nacionalnom nivou. Član 2 definiše aktivno podmićivanje od strane domaćih službenih lica – „Svaka strana ugovornica (država – članica) će usvojiti takve zakonske i druge mere koje su neophodne da se ustanovi kao krivično delo po domaćem zakonodavstvu, ono delo koje je umišljajno učinjeno, a koje se odnosi na obećanje, nudenje, ili davanje, direktno, ili indirektno, ili davanje neke druge nezasluzene koristi – prednosti, nekom domaćem službenom licu da bi ono učinilo, izvršilo neku radnju, odnosno da bi se neopravdano uzdržalo od činjenja, vršenja svoje funkcije.“

Na sličan način je u članu 3. definisano i pasivno podmićivanje domaćih službenih lica.

Ono što je posebno interesantno, međutim, jeste ono što je sadržano u članu 4. Konvencije, a to je „Podmićivanje članova domaćih Parlamenta (kako lokalnih, tako i centralnog Parlamenta). Tu se kaže da će svaka država članica ustanoviti kao posebno krivično delo ono podmićivanje koje je opisano u članovima 2 i 3, a koje se odnosi na osobu koja je član nekog domaćeg Parlamenta i koja obavlja neku zakonodavnu ili administrativnu dužnost. To znači da se po ovoj KONVENCIJI SMATRA KAŽNJIVIM I PODMIĆIVANJE članova Parlamenta, odnosno njihova „kupovina“ – prelazak iz jedne u drugu parlamentarnu grupu, iako poslanici (odbornici) ne mogu biti smatrani službenim licima u užem smislu te reči.

Član 5 – podmićivanje stranih službenih lica; član 6 – podmićivanje članova stranih skupština, parlamenata; član 7 – Aktivno podmićivanje u privatnom sektoru; član 8 – Pasivno podmićivanje u privatnom sektoru; član 9 – Podmićivanje službenih lica, koja obavljaju svoju dužnost – funkciju u međunarodnim organizacijama; član 10 – Podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština; član 11 – Podmićivanje sudija i službenih lica u međunarodnim sudovima; član 12 – Trgovina uticajem („Trading in influence“) – odgovara onome što mi nazivamo „Protivzakonito posredovanje“ – član 366 KZ Srbije; član 13 – Pranje novca i drugih sredstava dobijenih iz koruptivnih krivičnih dela;

¹² Srbija i Crna Gora su u „Službenom listu SCG“, Međunarodni ugovori, br. 2/2002, ratifikovale ovu konvenciju

Posebno je značajno ovde navesti, tj. izdvojiti još nekoliko odredaba – Član 18 – Krivična odgovornost pravnih lica; Član 20 – osnivanje specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije¹³; Član 22 – „Zaštita svedoka saradnika i svedoka, kao i drugih informatora“; kao i član 23 – „mere za omogućavanje prikupljanja dokaza i konfiskaciju - zaplenu sredstava dobijenih krivičnim delom“ – zahteva se omogućavanje da se identifikuju sredstva, zaštite tragovi, odnosno zamrznuta sredstva ostvarena korupcijom, odnosno imovina koja odgovara tim sredstvima. U stavu 2 se naglašava da će svaka strana ugovornica ustanoviti takve mere koje su neophodne da stoje na usluzi sudovima ili drugim sličnim organima, kojima oni mogu izdavati naredbe bankama ili drugim finansijskim organizacijama da im stave na uvid odgovarajuće podatke, odnosno kojima će izdati nalog tim finansijskim organizacijama da izvrše zamrzavanje i zaplenu određenih sredstava dobijenih putem korupcije“ U stavu 3 se kaže da bankarska tajna ne može biti tretirana kao apsolutna.

Članom 24 se određuje da se nadgledanje implementacije ove Konvencije poverava GRECO-u

Treba svakako napomenuti da postoji i Dodatni Protokol uz ovu Konvenciju, koji broji 14 članova, koji je usvojen maja 2003. u Strazburu (ETS No 191), koji ima 14 članova i koji se u najvećoj meri odnosi na dodatnu inkriminalizaciju aktivnog i pasivnog podmićivanja nekih posebnih kategorija lica, - članovi domaćih trgovinskih arbitraža, kao i same arbitraže; zatim članovi međunarodnih trgovinskih arbitraža, kao i sudije porotnici (članovi porote) koji takođe mogu biti podmićivani. Protokol je stupio na snagu 1. februara 2005. godine.

Značajno je ovde reći nekoliko reči više i o „**Građansko-pravnoj Konvenciji o korupciji**“, usvojenoj takođe od strane Saveta Evrope, u Strazburu, 4.XI 1999. Konvencija ima 23 člana.

Važna je odredba iz člana 3 – „Kompenzacija štete“ – kojom se svaka država ugovornica obavezuje da u svom unutrašnjem pravu obezbedi mere i mehanizme kojim će lice (fizičko, ili pravno) biti u mogućnosti da traži naknadu pretrpljene štete u slučajevima korupcije.

Važna je i odredba iz člana 5 – „Odgovornost države“ – kojom se predviđa da će svaka država u svom unutrašnjem pravu predvideti odgovarajuću proceduru, kojom će onaj koji je pretrpeo kakvu štetu od korupcije državnih službenih lica, moći da traži nadoknadu štete od države.

Zanimljiva je i odredba o zaštiti zaposlenih iz člana 9 ove Konvencije, kojom se ti zaposleni štite od bilo kakve nepravdne sankcije koju mogu pretrpeti usled toga što u najboljoj nameri izvrše prijavu po kojoj se izražava osnovana sumnja da pravno lice, tj. poslodavac čini neko koruptivno delo.

Treba pomenuti i odredbu iz člana 10 – o završnim računima i njihovoj kontroli – odnosno odredbu kojom se nalaže da godišnji završni računi jedne kompanije moraju biti jasni i zasnovani na pravim i istinitim finansijskim podacima. Odnosno u stavu 2 tog člana se insistira na izgradnji jasnog i fer sistema ocene i proveravanja završnih finansijskih računa.

Prema odredbama člana 14 Građanske konvencije o korupciji – GRECO je takođe nadležan za monitoring implementacije ove konvencije.

Srbija u evaluaciji GRECO-a Na 29. plenarnom zasedanju GRECO-a u Strazburu 19-23. juni 2006. godine usvojen je izveštaj o evaluaciji zakonodavstva i korupcije u Republici Srbiji,¹³ a to je u stvari bila zajednička prva i druga runda evaluacije, izveštaj koji su sačinili Kazimir Eberg – direktor za međunarodne odnose u Birou za privredni kriminal Švedske; Jom Gravesen javni tužilac za teške oblike privrednog kriminala u Danskoj; Anca Juma, glavni tužilac, zadužena za međunarodnu saradnju u javnom tužilaštvu Rumunije; Kestutis Zaborskas, načelnik analitičkog odeljenja pri službi za specijalne istražne tehnike u Litvaniji. Njihov izveštaj dostupan je na sajtu GRECO-a i broji ukupno 36 strana. Oni su tom prilikom boravili i u Srbiji gde su vodili razgovore kako sa srpskim zvaničnicima, tako i sa viđenijim nezavisnim ekspertima koji se problematikom korupcije bave u Srbiji.

¹³ O evaluaciji pojedinih zemalja, pa i Srbije, videti na internet adresi www.coe.int/t/dg1/evaluations/index_en.asp

GRECO je dao ukupno 25 sugestija i predloga za poboljšanja u sektoru borbe protiv korupcije.:

1. poboljšati primenu zakona o javnim nabavkama, kroz neprestanu edukaciju javnih službenika zaduženih za sprovođenje Zakona o javnim nabavkama;
2. poboljšati i pronaći drugačije transparentnije načine izbora i imenovanja sudija i tužilaca;
3. poboljšati položaj zamenika javnih tužilaca i uvesti stalnost njihovog položaja;
4. produžiti rok na koji su tužiocu u specijalnom tužilaštvu sada imenovani;
5. formirati posebnu jedinicu u okviru javnog tužilaštva koja bi se bavila korupcijom i drugim pojavama s tim u vezi;
6. izgraditi što jasniji mehanizam saradnje policije i tužilaštva, koji bi doveo do toga da se obezbedi vodeća uloga tužilaštva u svim istražnim postupcima, odnosno uvesti sistem tužilačke istrage;
7. uspostaviti kontinuiranu edukaciju – trening policijskih službenika i tužilaca u smislu razmene njihovih znanja i iskustava;
8. uvesti u zakonodavstvo efikasan sistem specijalnih istražnih tehnika, koji bi omogućio odgovarajućim službama da sprovedu adekvatnu istragu – prikriveni islednik, i dr. te obuka s tim u vezi;
9. uvođenje potrebnih mera koje bi obezbedile punu zaštitu svedoka u praksi;
10. izgraditi sistem zakonskih mogućnosti u vezi sa privremenim zamrzavanjem sredstava kod sumnjivih transakcija, koji bi se proširio na sva koruptivna dela;
11. proširiti upotrebu mera oduzimanja i zaplene u slučajevima korupcije i drugih ilegalnih transakcija trećim stranama;
12. stalno vršiti analizu i pregled nalaza, mišljenja i izveštaja odgovarajućih institucija i organizacija zaduženih za borbu protiv korupcije;
13. obezbediti da Akcioni plan za implementaciju Nacionalne anti-korupcijske strategije osigura neprestano i objektivno nadgledanje implementacije;
14. uspostaviti permanentne treninge za javne službenike u oblasti javnih prava obezbeđenih Zakonom o slobodnom dostupu informacija od javnog značaja;
15. ubrzati posao oko imenovanja ombudsmana;
16. pripremiti i usvojiti speijalne programe treninga anti-korupcionih programa;
17. proširiti primenu zakona o sprečavanju sukoba interesa, tako da se on odnosi na sva službena lica, a pre svega na sudije i javne tužioce;
18. uvesti jasan i pregledan sistem i pravila za slučajeve kada službena lica preaze u sektoru javnih vlasti u privatni sektor, kako bi se što više sprečilo da dojučerašnji ministri i poslanici nakon isteka mandata prelaze u privatni biznis;
19. odrediti tačnu vrednost svakog poklona koji javna službena lica mogu primiti, a da to ne bude shvaćeno kao podmićivanje;
20. usvojiti etičke kodekse ponašanja javnih službenih lica na nacionalnom nivou i sprovesti široku kampanju u vezi sa implementacijom tih kodeksa u javnim ustanovama;
21. obezbediti sistem da javna službena lica kada prijave u dobroj veri neki događaj koji im izaziva sumnju na korupciju, pa kada se ispostavi da nisu u pravu da ne budu predmet revanšizma u svojoj sredini;
22. limitirati licence i dozvole koje se izdaju za obavljanje pojedinih poslova, naročito onih koji su u vezi sa mogućom koruptivnom aktivnošću;
23. doneti neophodnu zakonsku regulativu koja bi uvela sistem krivične odgovornosti pravnih lica;
24. stalno ohrabrivati privatne računovođe, oditore i druge profesionalne savetnike da prijavljuju sumnjive slučajeve korupcije javnim tužilaštvima;
25. ubrzati uvođenje nacionalne oditorske kompanije, koja bi višila računovodstvenu kontrolu rada javnih organizacija.

GRECO je na kraju uputio i poziv srpskim vlastima da najkasnije do 31. 12. 2007. prezentuju izveštaj o promenama, odnosno o implementaciji ovih navedenih preporuka, kako bi se videlo šta se i koliko od toga ispoštovalo.

Poređenja radi, evo koliko je zamerki i preporuka izdao GRECO, kada su u pitanju neke druge države. U zagradi je datum plenarne sednice kada je usvojena evaluacija.

Finska – 4 (02.07.2004.); Danska – 6 (18.03.2005); Nemačka – 6 (01.07.2005); SAD – 8 (13.10.2006); Hrvatska -11(09.12.2005); Bugarska -11 (01.07.2005); Češka -12 (12.05.2006); Rumunija – 15 (14.10.2005); BiH – 16 (08.12.2006); Turska – 21 (10.03. 2006)

Kao što vidimo ovde svim ovim državama, pa čak i Turskoj, upućeno je manje preporuka, da ne kažemo zamerki, nego nama. To na jedan određeni način može biti indikativno, iako ne mora biti sasvim tačno, prosto zato što je korupcija jedan specifičan, ne samo pravni fenomen, fenomen koji u mnogome zavisi od percepcije, percepcije bilo domaćeg, bilo spoljnog javnog mnjenja. Moguće je naime da korupcija i nije u tolikoj meri prisutnija kod nas, koliko je prisutnije to da svi misle kako je korupcija veoma prisutna.¹⁴ Ne možemo dakle da budemo baš potpuno sigurni u objektivnost nalaza i mišljenja bilo koga, pa ni tzv. nezavisnih (GRECO-ovih) eksperata, ali se nama ipak čini da bi bilo korisno i uputno napraviti jedno malo upoređenje sa Bugarskom na primer. Bugarska je zemlja približna po veličini sa našom, slična po svom osnovnom i kultumom i istorijskom i pravnom nasleđu, a opet zemlja koja je, sudeći makar samo po tome što je već primljena u punopravno članstvu EU, dalje odmakla u trazicionim procesima i promenama. Utoliko, sagledavanje GRECO-ovih preporuka, saveta i (nazovimo to) zamerki, upućenih Bugarskoj, mogu biti interesantne i za nas.¹⁵

Evo dakle tih 11 preporuka GRECO-a izrečenih Bugarskoj:

1. proširiti obuhvatnost odredaba o zapleni – oduzimanju sredstava dobijenih krivičnim delima ostvarenim od strane pravnih lica;
2. obezbediti odgovarajuću obuku – trening za tužioce i sudije u vezi sa postupcima zaplene – oduzimanja sredstava dobijenih krivičnim delima;
3. analizirati sistem praktične primene odredaba o zapleni sredstava dobijenih krivičnim delima;
4. uspostaviti anti-korupcione programe za javne službenike na lokalnom i regionalnom nivou;
5. podizati svest o potrebi daljih anti-korupcijskih reformi kada su u pitanju javni službenici;
6. ustanoviti jasna pravila – vodiče kada javni službenici prelaze u privatni sektor, kako bi se sprečili mogući sukobi interesa;
7. razmišljati o mogućnosti uvođenja sistema rotacije za one službenike koji se nalaze na mestima koja su u najvećoj meri izložena opasnostima i izazovima korupcije;
8. izgraditi adekvatan sistem zaštite za sve one građane koji dobronamerno prijavljuju poslove koji su sumnjivi na korupciju;
9. uvesti centralizovani registar pravnih lica, kako bi se bilo u mogućnosti da se na brz i odgovarajući način dođe do odgovarajuće, pravovremene i potpune informacije;

¹⁴ Radi se, između ostalog i o nekim bazičnim metodološkim problemima u izučavanju fenomena korupcije uopšte.

Percepcija korupcije jeste jedan značajan indikator stvarnog prisustva korupcije u jednoj sredini, ali nije jedini i pitanje je da li je i najvažniji. (o tome na primer i Slobodan Vuković u svojoj knjizi „Korupcija i vladavina prava“, Beograd, 2003.)

¹⁵ Izveštaj GRECO-a o evaluaciji u Bugarskoj, dostupan je na internet adresi

[www.coe.int/t/dgl1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)13_ulgaria_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgl1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)13_ulgaria_en.pdf)

10. uspostaviti odgovornost pravnih lica u skladu sa odredbama Krivično-pravne Konvencije o korupciji i obezbediti odgovarajuće, efektivne sankcije;
11. preduzeti mere na jačanju, tj. podizanju svesti, pre svega među profesionalcima, u vezi sa njihovom obavezom da prijavljuju pranje novca, stečenog na nezakonit način.

U svakom slučaju, preporuke GRECO-a, pre svega one koje su date Srbiji, moraju se uzeti u obzir kada se govori o izgradnji anti-korupcione strategije. U tom smislu, svakako nije zgorega imati u vidu i sve ono što je preporučeno i urađeno u drugim državama.

Sve u svemu, anti-koruptivne aktivnosti koje preduzima Savet Evrope, tj. neke njegove specijalizovane organizacije, moraju se uzimati u obzir na najsvestraniji mogući način, kada se govori o korupciji uopšte, a naročito kada je reč o Srbiji. Savet Evrope problematici korupcije i borbe protiv korupcije pridaje vrlo veliku pažnju i svakako te aktivnosti se moraju imati u vidu kada je reč o borbi protiv korupcije unutar pojedinih zemalja.

SUMMARY

The phenomenon of corruption today is in the focus of interest of many international organizations. One of them is Council of Europe and that organization is very active in that field, in the fight against corruption. It could be said especially when the word is about some specialized organizations, such as MONEYVAL and GRECO. The aim of the MONEYVAL is prevention of the moneylaundering, and the aim of GRECO is the fight against corruption generally speaking. In that sense we must have in mind how those organizations work and what are their recommendations, they gave to some countries in the improving the system of the fight against corruption.

Key words: Council of Europe; corruption; MONEYVAL; GRECO

I

Kriminalitet – savremeni pojavni oblici i suzbijanje

ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI MAKEDONIJI

prof. dr Oliver Bačanović

Fakultet bezbednosti Skopje, Univerzitet "Sv. Kliment Ohridski" Bitola

APSTRAKT

Trgovina ljudima kao savremen, ili tačnije prilagođen novim uslovima, oblik kriminaliteta dobija na značenju posebno u poslednjoj deceniji XX veka i u prvoj deceniji ovoga veka. Kada je u pitanju trgovina ljudima Republika Makedonija je zemlja tranzita i krajnje destinacije, a u zadnje vreme i zemlja porekla. U radu će posebna pažnja biti posvećena odgovorima koje Republika Makedonija daje kada je u pitanju jedna od najbitnijih karika u lancu trgovine ljudima, a to su njene žrtve. Polazeći od koncepta trgovine ljudima kao flagrantnog kršenja ljudskih prava, zastupljenog u strateškim i operativnim dokumentima, u radu će biti analizirani dokumenti doneseni od strane Vlade i Skupštine, kao i normativni i institucionalni okvir u kojima deluju subjekti koji preuzimaju odgovarajuće mere i aktivnosti u vezi sa žrtvama trgovine ljudima. Na osnovu preduzetih mera i aktivnosti, Republika Makedonija je već dve godine za redom (2008 i 2009) rangirana u grupu 1 zemalja koji su postigle najznačajnije rezultate u borbi protiv trgovine ljudima, saglasno Godišnjim Izveštajima Stejt Departmenta.

Ključne reči: žrtva, trgovina ljudima, zaštita, pomoć, Republika Makedonija

UVOD

Već dve godine za redom (2008 i 2009 g.), R. Makedonija je rangirana u grupi (TIER) 1 zemalja koje u celini ispunjavaju minimalne kriterijume u borbi protiv trgovine ljudima. U vezi sa ovim nameću se najmanje dva pitanja: čemu to može da se pripiše i rezultat kojih aktivnosti je postizanje ovakvog uspeha?

Preokret je nastao, prema našem mišljenju, delovanjem na međunarodnom planu, pre svega OUN, donosenjem *Konvencije za borbu protiv transnacionalnog organiziranog kriminala*, a posebno usvajanjem *Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom* (Palermo protokol) koji su odmah, znači 2000 g., bili potpisani od strane naše države. Bez obzira što su ovi dokumenti bili ratifikovani posle nekoliko godina (2004 g.), aktivnosti na planu suprostavljanja trgovine ljudima koje su u ovom periodu bile inicirane, koje su se odvijale i realizovale bile su intenzivne i veoma dinamične (tako na pr. do inkriminacije krivičnog dela trgovine ljudima došlo je već na samom početku 2002 g.).

Ko i šta je uticalo na ovakve rezultate? Pre svega i gledano generalno najznačajniji doprinos imala je sama država, tačnije njena posvećenost ovom pitanju. Značajan impuls dale su i međunarodne nevladine organizacije (pre svega IOM, OEBS, UNICEF, ICMPD i dr.). Civilni sektor, odnosno NVO su se afirmirale i na ovom planu dajući svoj doprinos, posebno kada su u pitanju žrtve trgovine ljudima. Dalje, potpisivanje i ratifikovanje najznačajnijih međunarodnih dokumenata iz ove oblasti (kao kontinuiran proces) sa kojima država preuzima značajne i veoma suptilne obaveze. Uključivanje države u razne projekte, posebno one koji su regionalnog karaktera (učesće u zajedničkim akcijama koordiniranih iz SECI centra, memorandum za saradnju između javnih tužioca iz regiona, projekat za uspostavljanje transnacionalnih mehanizama za upućivanje žrtava i dr.). Podizanje svesti svih involviranih subjekata u vezi sa ulogom žrtve trgovine ljudima u suprostavljanju ovoj vrsti kriminaliteta, posebno značajem njenog identifikovanja, tretmana, pomoći i zaštiti. Razvijanje mehanizama upućivanja, bilo nacionalnog, bilo transnacionalnog. Prakticiranje međusektorskog i multidisciplinarnog delovanja i saradnje kao nužnosti u uspešnom suprostavljanju ovoj složenoj pojavi.

Kako uspeši u suprostavljanju trgovini ljudima (u daljem tekstu po pravilu ćemo koristiti skraćenicu: TLj) mogu da se mere? Osim preko rezultata u suzbijanju ove pojave (krivično gonjenje i presuđivanje), uspeši jedne zemlje na ovom planu se procenjuju i preko rezultata na preventivnom planu, kao i prema *odnosu, zaštiti, pomoći i podršci*¹ koji se daju žrtvama trgovine ljudima. Upravo ovo poslednje će biti predmet našeg interesa u ovom radu. Tačnije u radu će posebna pažnja biti posvećena odgovorima koje R. Makedonija daje kada je u pitanju jedna od najbitnijih karika u lancu trgovine ljudima, a to su njene žrtve.

Osnov za izradu ovoga rada bili su nam sledeći dokumenti i zakoni: Godišnji izveštaji Nacionalne komisije za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne migracije (2007, 2008 i 2009), Nacionalna strategija za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne migracije u R. Makedoniji 2009- 2012, Nacionalni akcijski plan za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne migracije u R. Makedoniji, Akcijski plan za borbu protiv trgovine decum u R. Makedoniji 2009-2012, Standardne operativne procedure za postapanje žrtvama trgovine ljudima, Krivični zakonik, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o zaštiti svedoka, Zakon o maloletničkoj pravdi, Zakon o porodici, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o zaštiti dece, Zakon o strancima, Zakon o zapošljavanju i radu stranaca i dr. Pri tome, posebno ćemo se zadržati na prikazivanju pravnog okvira, Nacionalne strategije za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalnih migracija (u daljem tekst STRATEGIJA) i Standardnih operativnih procedura za postapanje sa žrtvama (u daljem tekstu SOP), iz razloga koji će u tom kontekstu biti objašnjeni. Ipak, jedan od razloga za ovakav selektivan pristup brojnim aktivnostima koje je R. Makedonija preduzela na ovom planu je, slobodni smo da konstatujemo, ograničenost dimenzija rada, saglasno pravilima koje je organizator naučno-stručnog skupa postavio.

Polazna konstatacija ovoga rada koju ćemo pokušati da obrazložimo odgovarajućom argumentacijom je sledeća: Republika Makedonija je lider u regionu, kada su u pitanju preduzete mere i ostvareni rezultati na planu borbe protiv TLj i IM. U prilog ovakvog tvrđenja su i ocene koje su dale relevantne međunarodne institucije:

- U Izveštaju o napredku Makedonije- Evropske komisije za 2008 g. na planu borbe protiv trgovine ljudima- između ostalog uočeno je poboljšanje saradnje između policije, javnog tužilstva i sudova. Ostvaren je progres u profiliranju organizovanih kriminalnih grupa, kako i u identifikovanju načina njihovog delovanja. Usvojene SOP su dovele do povećanja porasta identifikovanih žrtava TLj.
- U Izveštaju o trgovini ljudima Generalnog sekretara UN za 2008 g- **Makedonija se stavlja u red zemalja koje se celosno implementirale preporake UN u delu:** internacionalnih mehanizama; legislative i pravnog sistema; nacionalnog akcijskog plana, strategije i nacionalnih koordinativnih mehanizama; standarnih operativnih procedura (jedinstvena zemlja u svetu); bilateralnih, regionalnih i međunarodnih ugovora; preventivnih mera, uključujući podizanje svesti i građenje kapaciteta; pomoći i podrške žrtava i sakupljanja podataka i istraživanja.²

U tom kontekstu su i redovni godišnji izveštaji Stejt Departmenta prema kojima se već dve godine uzastopno (2008 i 2009) R. Makedonija nalazi u grupi (TIER) 1 zemalja koje u celini ispunjavaju minimalne kriterijume za borbu protiv TLj. Zajedno sa R. Hrvatskom jedine smo zemlje u regionu koje se

¹ Pod **zaštitom i pomoć žrtvama** trgovine ljudima podrazumevaju se- *mere, programi i usluge* koje imaju za cilj **rehabilitaciju** na žrtava, prema članu 6 Palerma Protokola UN. Ove mere mogu da budu ponuđene od *nevladinih, vladinih ili međunarodnih organizacija u zemljama na destinacije, tranzita i porekla*. Ove mere mogu da uključue – ali nisu ograničene na – **smestaj, medicinsku zaštitu, psihološku pomoć, edukaciju, stručnu obuku, zapošljavanje, pravnu pomoć i transport** (kojima pre svega dodajemo- bezbednosne mere- n.z.). Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција во Република Македонија, 2009-2012, Толковник на термини и работни дефиниции.

² Република Македонија- Министерство за внатрешни работи- **Информација за реализирани мерки и планирани активности на Националната комисија за борба против ТЛ и ИМ за периодот јуни-октомври 2008 година** (ноември 2008 г.).

nalaze u ovoj grupi. Ali to ne znači da ne postoje neuralgične tačke koje bi trebalo, preko odgovarajućih aktivnosti ili mera, da budu prevaziđene, a koji će posebno biti detektirane preko analize spomenute Nacionalne strategije.

Pravni okvir borbe protiv trgovine ljudima

U periodu od 2002 g. (kada su donete prve odredbe u KZ koje se odnose na inkriminaciju TLJ, uvođenjem novog krivičnog dela) pa sve do 2009 g., izvršena je intenzivna legislativna aktivnost u više oblasti (osim u kaznenoj, tu je tzv. nediskriminativno zakonodavstvo koje se odnosi na obezbeđivanje jednakih mogućnosti za muškarce i žene, zatim porodično zakonodavstvo, zakonodavstvo u oblasti socijalne i dečje zaštite, radnoj oblasti i dr.), kao i odgovarajući podzakonski akti, čime je stvoren široki pravni okvir za borbu protiv trgovine ljudima.

Napominjemo da je u 2007 g. Ministarstvo pravosuđa sprovelo analizu o kompatibilnosti nacionalnog zakonodavstva sa odredbama Konvencije Saveta Evropa o borbi protiv trgovine ljudima i sastavilo izveštaj sa **preporukama za sve pravne i zakonodavne intervencije koje treba da se preduzmu pre ratifikacije Konvencije**.³ Na osnovu analize, pravni okvir za borbu protiv trgovine ljudima bio je bitno izmenjen u pravcu ispunjavanja standarda ove Konvencije. Imajući u vidu ciljeve ovoga rada, napravićemo samo jedan opšt prikaz pravnog okvira povezanog sa trgovinom ljudima. Bez namere da detaljno prikažemo sve propise, zadržaćemo se, prema našem mišljenju, na najrelevantnijim.

Kada je u pitanju trgovina ljudima, **Krivični zakonik** je bio noveliran nekoliko puta u periodu od 2002 do 2009 g. Možemo da konstatujemo da nema novele KZ u ovom periodu koji se ne odnosi na TLJ. Od njenog inkriminiranja u čl. 418-a (2002 g.), preko proširivanja na različite forme eksploatacije (širih i od onih propisanih Protokolom iz Palerma) u 2004 g. pojačavanjem posebne zaštite deteta ili maloletnog lica kao žrtve TLJ, uvećavanjem minimalne kazne za ovo delo na 8 godini (ujedno i sa uvođenjem dva nova krivična dela: Krijumčarenje migranata, čl. 418-b i Organizovanje grupa i poticanje trgovine ljudima i krijumčarenja migranata, čl. 418-v). Na kraju, a u saglasnosti sa standardima Protokola iz Palerma, došlo je do izdvajanje posebnog krivičnog dela: Trgovina maloletnih lica (čl. 418-g).⁴ Ujedno istom Novelom zakonodavac je propisao da je **saglasnost punoletne žrtve** (za maloletne žrtve to je bilo uređeno već sa prvim inkriminiranjem dela), koja je dobijena na osnovu radnji propisanih u st. 1 ovog dela, **irrelevantna**. Novelom je odstranjena još jedna dilema koja je bila prisutna, posebno pri praktičnoj primeni zakonika od strane suda, na način što je u zakoniku izrično propisano da je i "pokušaj dela kažniv" (st. 6). Kaznena politika, kada si pitanju sankcije povezane sa ovim delom, u navedenom periodu je zaoštrena.

U septembru 2009 godine ponovno je izmenjen i dopunjen Krivični zakonik ("Služben vesnik na RM", br. 114/09). Naime, sankcioniše se odgovornost službenih lica pri višenju dela povezanih sa trgovinom ljudima pri čemu se za njih propisuje najmanje osam, odnosno deset godina zatvora (ukoliko je žrtva maloletno lice).

Procesna zaštita svedoka, između kojih i žrtava, regulirana je sa **Zakonom o krivičnom postupku**⁵. Izmenama i dopunama od 2004 g. uneta je jedna cela glava (čl. 270-a do 270-g). Dodet je čl. 392-a koji se odnosi na saslušanje putem telefonskih ili video-konferencija. Isto tako, utvrđene su osnovne odredbe o

³ Министерство за правда-Информација за предрапификациона анализа на Конвенцијата на Советот на Европа за борба против трговија со луѓе, Скопје, декември 2007 г.

⁴ Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, „Службен весник на РМ“, бр. 7/2008.

⁵ Закон за кривичната постапка ("Службен весник на Република Македонија", бр. 15/1997, 44/2002, 74/2004, 83/2008).

neprocesnoj zaštiti svedoka. Naime, dat je osnov za uključivanje u Program zaštite, uređen Zakonom o zaštiti svedoka.

U izmenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku ("Služben vesnik na RM" 83/ 2008, čl. 6), pojačana je posebna zaštita maloletnih lica, između ostalih i trgovine ljudima, sa ciljem da se smanje opasnosti od sekundarne viktimizacije za ovu veoma osetljivu kategoriju lica u toku njihovog saslušavanja. Tačnije u čl. 223 posle stava (4) dodaje se nov stav (5) koji glasi: „Ako sud oceni da je to potrebno zbog zaštite maloletnog lica žrtve trgovine ljudima (pod. O.B.), nasilja ili seksualne zloupotrebe, saslušavanje se sprovodi bez prisustvo stranaka u posebnoj prostoriji gde se nalazi dete, a oni mogu da mu postave pitanja preko istražnog sudije, pedagoga, psihologa ili drugog stručnog lica prisutnog u prostoriji gde se nalazi lice. Sud će odlučiti da li će saslušanje da se snimi video ili zvučnim zapisom da bi moglo kasnije da se koristi kao dokaz u postupku ili pak će se pratiti direktno uz pomoć tehničkih sredstava za komunikaciju (videokonferencija ili druga video veza).”

Zakon o zaštiti svedoka („Služben vesnik na RM” br. 38/2005, 58/2005) pridoneo je kompletiranju reformskih zahvata u našem krivičnopravnom sistemu sa ciljem našeg uključivanja u globalne trendove borbe protiv organiziranog kriminala. Pri tome uzimaju se u obzir svedoci kao ranjiva kategorija lica. U tom smislu ovaj Zakon uređuje postupke i uslove za davanje zaštite i pomoći svedoka i ustanovljuje se Savet za zaštitu svedoka i Odeljenje (pri MUP) za zaštitu svedoka. Ovim zakonom uređuje se neprocesna zaštita svedoka, odnosno utvrđuju se neprocesne mere zaštite. Kao mere zaštite u zakonu su takstativno nabrojane: 1) čuvanje tajnosti identiteta; 2) obezbeđivanje lične zaštite; 3) promena mesta življenja, odnosno boravka; 4) promena identiteta (čl. 26).

Dobra je koincidencija što je ovaj Zakon usaglašen sa *Preporukom Rec (2005) 9 Komiteteta Ministara država-članova za zaštitu svedoka i saradnika pravde*, usvojena neposredno pre donešenja Zakona. Isto tako, uzet je u obzir i Drugi dopunski protokol Evropske konvencije o međusobnoj pravnoj pomoći u krivičnoj materiji (Konvencija SE izrađena u Strazburu, 8.11. 2001, serija ugovora 182).

U 2008 godini, novi **Zakon o strancima** je predstavljen kao *zaštitna politika za prevenciju od ilegalne migracije i trgovine decom* preko naloga za strožije mere za ulaz nepridruženog (bez pratnje odraslog srodnika) maloletnog lica na teritoriji R. Makedonije. Novi Zakon o strancima isto tako, omogućuje **period odlučivanja u trajanju do dva meseca stranim žrtvama** koji dozvoljava žrtvama više vremena za dobijanje pomoći kao i za donošenje odluke dali će da svedoče protiv trgovaca ljudima. U periodu odlučivanja, žrtvi se izdaje **dozvola za privremen boravak u trajanju od šest meseci sa mogućnošću za njeno produžavanje** ukoliko se sudski proces nastavi.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porodici ("Služben vesnik", br. 84/08) u čl. 15 izrično opredeljuje da **Republika obezbeđuje zaštitu maloletnih lica žrtvi trgovine ljudima**. Ujedno dodaje celu jednu Glavu (V-a) naslovljenu: **Starateljstvo nad maloletnim licima- žrtvama trgovine ljudima**.

Uspostavljanje starateljstva nad ovim licem je **obavezno**. Tačnije, čim dobije obaveštenje od MUP da je identifikovano maloletno lice- žrtva TLj, Centar za socijalni rad odmah preduzima mere za zaštitu ličnosti, prava i interesa deteta i stavlja ga pod starateljstvo. Za staratelja maloletnog lica- žrtve TLj postavlja se lice koje je obučeno da radi sa ovom kategorijom maloletnih lica (čl. 177-a). Dužnosti staratelja maloletnog lica su posebno naglašene: da čuva tajnost identiteta deteta i porodice, da obezbedi detetu da dobije zdravstvenu i psiho-socijalnu pomoć i zaštitu; da pridružuje dete do bezbednog mesta za zbrinjavanje; da mu obezbedi celosnu i blagovremenu pravnu pomoć i zaštitu; da izvadi lične dokumente detetu; obezbedi da dobije sve informacije na svojem matemjem jeziku; pomogne u procesu pronalaženja i vraćanja deteta porodici ili vraćanja u zemlju porekla; preduzima mere da bi se obrazovanje maloletnog lica nastavilo; preduzema druge mere za zaštitu ličnosti, prava i interesa deteta, vodeći se uvek od najboljeg interesa deteta (čl. 177d).

Zakon o porodici je veoma rigorozan i kada je u pitanju učešće roditelja u uključivanju deteta u TLj. Roditelju koji ja na bilo koji način učestvovao u ovoj radnji ili u uključivanju u drug vid prinudnog rada, **sud**,

posle pribavljenog mišljenja od Centra za socijalni rad, rešenjem donetim u vanpamičnom postupku, **oduzima vršenje roditeljskog prava** (čl. 177-j u vezi sa čl. 177-i). Ozbiljnost i odgovornost obaveza koje proizlaze za staratelja u odnosu na lice- žrtvu TLj potvrđuje se i čl. 177-k.

Zakon o zapošljavanju i radu stranaca ("Služben vesnik na RM" br. 70/07), tačnije Zakon za njegovu izmenu i dopunu ("Služben vesnik na RM" br. 5/09) u čl. 1 precizira da je žrtva TLj stranac za koga postoje osnovana sumnja da je žrtva krivičnog dela TLj i kome je, saglasno Zakonu o strancima, izdata dozvola za privremeni boravak iz humanitarnih razloga (t. 7, čl. 2). U čl. 12 dodaje se nov stav (4), koj glasi: **Lična radna dozvola izdaje se žrtvama trgovine ljudima koje imaju stečenu dozvolu za privremeni boravak iz humanitarnih razloga za vremenski period validnosti dozvole za privremen boravak.**

Zakon o socijalnoj zaštiti ("Služben vesnik na RM", br. 79/09) u delu koji govori o uslugama i merama socijalne zaštite (II Glava), tačnije u t. 2 naslovljenoj kao: **Vaninstitucionalna zaštita**, ističe se da se **pravo zbrinjavanja u centar za dnevno i privremno prihvatanje i zbrinjavanje** obezbeđuje, između ostalog, **i žrtvi trgovine ljudima (kao i bezdomniku i žrtvi porodičnog nasilja** - čl. 31, st. 2 al. 3). Pomoć za dnevno i privremeno prihvatanje i zbrinjavanje se obezbeđuje i tada kada ova lica žive u porodici (st. 3). **Centar za lica – žrtve trgovine ljudima** spada u ustanove za socijalna zaštitu namenjene za voninstitucionalnu zaštitu (saglasno čl. 132, st. 1, al. 8). Ovaj Centar obezbeđuje *privremeno prihvatanje i zbrinjavanje* ovih lica, koje može da traje **najviše do šest meseci**, davanje savetodavnih usluga, usluga u vezi sa ishranom, dnevnim boravkom, zbrinjavanjem, održavanjem higijene i kulturno-zabavnih aktivnosti. Zbog sigurnosti žrtava TLj vrši se obezbeđivanje centara od strane MUP-a (čl. 145).

U **Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti dece od 2009**, u članu 9, **zabranjuju se** svi oblici seksualnog iskorišćavanja i seksualne zloupotrebe dece (dečja pomografija, dečja prostitucija), nasilno podvođenje, prodaja ili **trgovina decom**, psihičko ili fizičko nasilje i maltretiranje, kažnjavanje ili drugo nehumano postupanje, sve vrste eksploatacije, komercijalnog iskorišćavanja i zloupotrebe dece sa kojima se krše osnovne čovekove slobode i prava deteta.

Pregled gorenavedenih zakonskih rešenja smatramo dovoljno ilustrativnim za potvrđivanje konstatacije sadržane u Izveštaju Stejt Departmenta o trgovini ljudima za 2008 godina: "... nivo harmonizacije pravnog okvira je dobro razvijena i postiže celosnu saglasnost sa minimalnim standardima. Ova značajna poboljšanja zakonskog okvira dozvolila su Vladi da pojača napore za krivično gonjenje (STRATEGIJA, str. 29).

STANDARDNE OPERATIVNE PROCEDURE ZA POSTUPANJE SA ŽRTVAMA TRGOVINE LJUDIMA

Vlada R. Makedonije je donela Standardne operativne procedure za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima u januaru 2008 g. **SOP** su postavljene **sa ciljem** da se obezbedi podrška i zaštita za sve žrtve trgovine ljudima preko jednog **sveobuhvatnog pristupa koji se bazira na čovekovim pravima i fokusira na žrtvu preko sredstava institucionaliziranog okvira za saradnju** (STRATEGIJA, str. 7; SOP, str. 7). U SOP su propisane **procedure za postupanje sa žrtvama TLj** od strane svih subjekata kako iz vladinog tako i iz nevladinog sektora koji su uključeni u borbu protiv TLj. Znači SOP su u funkciji unificiranja načina postupanja. Od SOP se **očekuje da prošire krug subjekata obučanih za identifikaciju žrtava TLj**, a kao krajnji produktat je **i uvećan broj identifikovanih žrtava TLj** (STRATEGIJA, str. 7; SOP, str. 7). Na taj način SOP postaju značajna alatka za sve subjekte uključene u postapanje sa žrtvama TLj.

Mere SOP obuhvataju sledeće oblasti:

- **Identifikacija** žrtava trgovine ljudima;
- **Pravni status** žrtava trgovine ljudima;
- **Pomoć žrtvama** trgovine ljudima pre nego se vrate, kao i mere za integraciju u zemlji destinacije;
- **Krivični postupci** koji uključuju žrtve trgovine ljudima kao *svedoke*;

■ Obeštećenje.

Osnovni principi i načela SOP najlapičamije mogu da se formuliraju na sledeći način:

- Programi za pomoć prilagođeni individualnim potrebama žrtava;
- Prethodna informiranost žrtve sa ciljem davanja saglasnosti;
- Pravo na odluku za primanje pomoći;
- Pretpostavka statusa žrtve;
- Davanje pomoći i podrške nezavisno od toga da li je žrtva TLj ili drugog krivičnog dela;
- Svi subjekti uključeni u implementaciju SOP koji su došli u kontakt sa pretpostavljenom ili utvrđenom žrtvom treba da informišu nadležne organe i da postupaju saglasno načelu nediskriminacije;
- Svi intervjui treba da se vode uz poštovanje ljudskih prava i dostojanstva žrtve;
- Mogućnost da se izrazi nezadovoljstvo uslugama datim u programu za podršku;
- Da se informacije čuvaju kao pouzdane i da pristup do njih da ima što je moguće manje lica;
- Obavezno naznačivanje staratelja pretpostavljenoj žrtvi- maloletniku;
- Najbolji interes deteta pri pružanju brige i pomoći.

SOP, ukupno uzevši, a i kada je u pitanje konkretna oblast, daju odgovor na četiri suštinska pitanja: **šta, kada, ko i kako**. Upravo odgovori na ova pitanja u velikoj meri olakšavaju posao zaduženih subjekata (bez obzira dali su iz vladinog/državnog ili nevladinog sektora) koji su uključeni u postupanju sa žrtvama TLj. Posebna vrednost SOP (pre svega za praktičare) je i u činjenici da sadrže formulare ili uputstva (na pr. detaljni formular za identifikaciju žrtava trgovine ljudima, zahtev za omogućavanje perioda za odlučivanje žrtve trgovine ljudima, zahtev za smeštaj stranca u Tranzitni centar za strance posle isteka perioda odlučivanja, formular za upućivanje i prijem u prihvatilište i dr.).

U radu ćemo se koncentrisani na **identifikaciju** kao, prema nama, jednu od najbitnijih oblasti u postapanju sa žrtvama TLj razrađenu u SOP (zbog njenog značenja, ali i zbog ilustrativnosti mera koje se u njenim okvirima preduzimaju, a koje neposredno tangiraju žrtve TLj). U prethodnom periodu na planu identifikacije primećeni su najveći propusti, problemi i poteškoće u postupanju sa potencijalnim, pretpostavljenim ili istinskim žrtvama. Da bi se prevazišlo ovakvo stanje, SOP su u ovoj oblasti koncentrisane ka analitičkom raslanjivanju svih radnji koje treba da se preuzmu u toku ovog procesa. Pri tome, svaka od ovih radnji traži odgovarajuću obučenost i kompetentnost onih koji ih preduzimaju.

Radnje koje se preduzimaju u okviru identifikacije podređane su na sledeći način:

1. Inicijalno upućivanje: *pretpostavljena žrtva* je upućena ili sama se obraća nadležnom organu za inicijalno upućivanje;
2. Preliminarno davanje informacija pretpostavljenoj žrtvi i razgovor o njenim hitnim potrebama;
3. Rana procena rizika;
4. Jezik i prevođenje: omogućavanje razgovora na razumljivom jeziku;
5. Identifikacija (da bi se utvrdio status žrtve);
6. Postavljanje pitanja i preispitivanje identifikovanja pretpostavljenih žrtava TLj;
7. Davanje informacija posle identifikacije: *dobijanje saglasnosti žrtve i uključivanje u program za pomoć*.
8. Period odlučivanja i dozvola za privremen boravak: *oporavljanje, saradnja i dobijanje dozvole* (SOP, str. 11).

Bitno je da se napomene da se svi elementi ove faze realizuju **isključivo na osnovu prethodne saglasnosti žrtve**.

Kao jedna od ključnih mera (iako prema hronologiji na poslednjem mestu u okviru identifikacije) svakako je period odlučivanja i dozvola za privremeni boravak. Uzimajući u obzir prethodno date opšte

napomene u vezi sa SOP u delu za identifikaciju, u odnosu na ovu meru možemo da naglasimo da je jedna od ključnih faza tretiranja žrtava TLj. Period koji je bitan, pre svega, za samu žrtvu, ali i za organe progona i za sudske organe zbog uspešnog završavanja preduzetih mera u odnosu na učinioca i efektiviranje sudskog postupka. Kvalitet više u odnosu na položaj i zaštitu žrtava TLj je što ovo pravo žrtve ne zavisi od njene odluke da li će saradivati sa državnim organima, niti da li će učinioci krivičnog dela da se gone ili ne. Brojne su usluge koje stoje na raspolaganju žrtvama u ovom periodu. Tako Konvencija SE za borbu protiv trgovine ljudima predviđa da žrtva može da dobije dozvolu za privremeni boravak, čak i u slučaju odbijanja da svedoči (razume se ukoliko se ispune određeni uslovi).

Žrtvama treba ponuditi **period odlučivanja** sa ciljem davanja vremena da se oporave i stabilizuju i da odluče da li će da saraduju sa nadležnim organima. **Ovaj period za razmišljanje treba da se da žrtvama bez obzira na njihovu odluku da saraduju kao svedoci i bez obzira dali će učinioci krivično da se gone ili ne.** Ovaj period treba da se ponudi stranim i domaćim žrtvama trgovine ljudima.

Veliki je broj *usluga koje treba da se pruže žrtvama u periodu odlučivanja*⁶: odgovarajući i bezbedan smeštaj; medicinska, psihološko-socijalna pomoć; saveti i informacije o njihovim zakonskim pravama na jezik koji mogu da razumeju; pravna pomoć za vreme krivičnog ili drugog postupka u kojem žrtva ostvaruje svoja prava; informacije o odgovarajućim sudskim ili administrativnim postupcima kao i pravo stranih državljana da potraže azil; informacije o mogućnosti i postupku za njihovo vraćanje u državu čiji su državljanini ili u kojoj su imali zakonski boravak pre njihovog ulaženja na teritoriju R. Makedonije; pristup obrazovanju.

Ukoliko je žrtva stranac *odlučila da saraduje sa nadležnim organima*, posle perioda odlučivanja može da dobije **dozvolu za privremeni boravak**. Odobrenje za privremeni boravak može da se izdaje žrtvi TLj ukoliko:

- je njihov boravak neophodan zbog sprovođenja sudskog postupka;
- pokazuju jasnu nameru za saradnju sa nadležnim državnim organima u otkrivanju krivičnog dela i učinioca i ako je prekinuo kontakte sa licima za koje postoji osnovana sumnja da su uključeni u izvršenju krivičnog dela "Trgovina ljudima" (SOP, str. 27).

NACIONALNA STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA I ILEGALNIH MIGRACIJA U REPUBLICI MAKEDONIJI 2009 – 2012

Cilj nove Strategije za borbu protiv trgovine ljudima je da potstiče **zajedničko razumevanje** ključnih zadataka i **suštinskih vrednosti čovekovih prava u borbi protiv trgovine ljudima** u Republici Makedoniji. ... Njena **misija**, između ostalog, je **da se obezbedi poboljšanje kvaliteta usluga koje se daju žrtvama** (SOP, str. 11, 12).

U uvodnom delu Strategije poseban akcent je dat **jačanju postojećih alatki i politika**. Najveći deo od njih su usmereni ka žrtvama TLj. Tako u delu kojim se opredeljuje **jačanje fokusa na interes za identifikaciju i individualno prilagođene šeme za pomoć za sprečavanje sekundarne viktimizacije**, navode se: besplatna pravna pomoć, besplatna zdravstvena zaštita i institucionalna zaštita u prihvatilištu vođenom od države. Šeme za individualnu zaštitu biće prilagođene potrebama svake žrtve. Predviđa se i

⁶ Period za odlučivanje za **domaće žrtve** je do 30 dana, računato od dana smeštaja žrtava. Za maloletne žrtve predviđena je mogućnost za produžavanje perioda za odlučivanje. Za **strane žrtve** pretpostavljenoj žrtvi se omogućava period odlučivanja do dva meseca, a za maloletna lica se omogućuje produžavanje perioda odlučivanja. Odobrenje za privremeni boravak se izdaje za period do 6 meseci sa mogućnošću za produžavanje za još 6 meseci. (COI na postapuvanje so žrtvini na trgovijata so luyce, op.cit., str. 27)

forniranje fonda za kompenzaciju žrtava.⁷ Stranim žrtvama biće sistematski ponuđeni uslovi za bezbedno vraćanje u domovinu. Vlada se obavezuje da realizuje praktične programe za ekonomsko jačanje žrtava. U tom smislu, razvijaće se mogućnosti za legalnu migraciju preko bilateralnih ugovora potpisanih sa tradicionalno ciljanim zemljama, sa ciljem reguliranja sezonskog zapošljavanja makedonskih radnika (Strategija, str. 15).

Isto tako, deo **vodećih principa Nacionalne strategije i Akcijskog plana** odnosi se na žrtve. Tako, saglasno Principu 3. koji se odnosi na tretman žrtava zasnovan na čovekovim pravima- Vlada potvrđuje da su **nacionalni mehanizmi za identifikaciju, zaštitu i upućivanje žrtava, kao i ceo sudski postupak** u saglasnosti sa ovim pristupom čovekovim pravima. Vlada teži ka daljem *unapređivanju zaštite prava žrtava* u pravcu obezbeđivanja pravnih informacija, fizičke i pravne zaštite, materijalne pomoći i nadoknada koje vode ka omogućavanju *njihove održljive integracije i rehabilitacije u društvu*.

U Strategiji veoma značajni, posebno zbog njihove operacionalizacije,⁸ su **strateški ciljevi**. Jedna grupa strateških ciljeva za naredni period (2009 - 2012) se odnosi isključivo na žrtve TLj i migrante, u smislu obezbeđivanja njihove podrške i zaštite. Ali i druge grupe ciljeva su u neposrednoj ili, barem, posrednoj vezi sa žrtvama TLj kao što su: okvir za podršku, prevencija, istraga i krivično gonjenje TLj i krijumčarenja migranata. Tako na pr. prevencija je rasčlanjena na sledeće strateške ciljeve: **identifikacija razloga za pojavu TLj i ilegalne migracije**, jačanje kapaciteta implementacije aktivnosti za prevenciju; **podizanje javne svesti i edukacija; smanjivanje ranljivosti**. Tipičniji deo koji se celosno odnosi na **podršku i zaštitu žrtava**, a sačinjavaju ga sledeći *strateški ciljevi*: identifikacija i upućivanje žrtava; direktna pomoć i zaštita žrtava i migranata; pravna pomoć za žrtve i migrante; repartijacija i reintegracija/socijalno uključivanje žrtava i migranata; istraživanje i evaluacija; obuka i građenje kapaciteta.

ZAKLJUČAK

U radu smo pošli od konstatacije da se uspesi jedne zemlje u suprostavljanju trgovini ljudima mogu, između ostalog, procenjivati i prema dostignutom stepenu *zaštite, pomoći i podrške* koji se daju žrtvama trgovine ljudima. Upravo ovo pitanje bilo je predmet našeg interesa, pri čemu je posebna pažnja biti posvećena odgovorima koje Republika Makedonija daje kada je u pitanju jedna od najbitnijih karika u lancu trgovine ljudima, a to su njene žrtve. Imajući u obzir ograničene dimenzije ovoga rada, opredelili smo se za analizu pravnog okvira i odgovarajućih dokumenata u kojima se tretira problematika žrtava trgovine ljudima. Iako smo svesni da time nismo dali kompletan odgovor na pitanje šta je sve učinjeno na planu zaštite, pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima, smatramo da je i ovo dovoljno ilustrativno i ide u prilog rangiranja Republike Makedonije u grupu zemalja koji su postigle najznačajnije rezultate u borbi protiv trgovine ljudima.

LITERATURA

1. Влада на Република Македонија- Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција во Република Македонија, Национален акциски план за борба против трговија со

⁷ Za sada fond za obeštećenje žrtava je predviđen u Zakonu o maloletničkoj pravdi i to samo za maloletnike žrtve krivičnih dela sa elementima nasilja, kao i drugih akata individualnog i grupnog nasilja (čl. 141, st. 1).

⁸ Svaki od strateških ciljeva je operacionaliziran preko prikazivanja: *specifičnih zadataka, očekivanih rezultata, involviranih strana i partnera i finansijskih implikacija*. Ovo potvrđuje proklamovano načelo realnosti i primenljivosti Strategije.

- луѓе и илегална миграција, Акциски план за борба против трговија со деца во Република Македонија, 2009-2012.
2. Влада на Република Македонија- Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, Стандардни оперативни процедури за постапување со жртви на трговија со луѓе.
 3. Влада на Република Македонија- Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, Годишни извештаи за 2007 г.; 2008 г.; 2009 г.
 4. Информација за реализирани мерки и планирани активности на Националната комисија за борба против трговијата со луѓе и илегална миграција за периодот јуни-октомври 2008 година (ноември 2008)
 5. Конвенција на ОН против транснционален организиран криминал и Протокол за превенција, спречување и казнување на трговијата со лица, особено жени и деца со кој се дополнува Конвенцијата на ОН против транснционалниот организиран криминал, „Службен весник на РМ“; бр. 70/2004.
 6. Министерство за внатрешни работи- Информација за реализирани мерки и планирани активности на Националната комисија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција во Р. Македонија за периодот јуни- октомври 2008 г., Скопје, ноември 2008 г.
 7. Министерство за правда- Информација за предрафикациона анализа на Конвенцијата на Советот на Европа за борба со трговијата со луѓе, Скопје, декември 2007 г.
 8. Прокопенко, Н., Целевски, Д. (2005), *Коментар на Законот за заштита на сведоци-упутства за примена на Законот и меѓународни документи*, Здружение на јавните обвинители на Република Македонија.
 9. Закон за ратификација на Конвенцијата на Советот на Европа за борба против трговија со луѓе од 2005, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 49/2009.
 10. *Zakonski akti povezani sa trgovinom ljudima, objavljeni u “Sluzben vesnik na Republika Makedonija”*, detaljno su navedeni u tekstu.

SUMMARY

Trafficking in human beings as contemporary or precisely adapted to new conditions form of crime get great value, particularly in the last decade of the XX century and in the first decade of this century. Related to trafficking in human beings, the Republic of Macedonia is transit country and county of last destination, and in resent time country of origin. The Macedonian responses regarding victims of human trafficking as one of the most important part of that circle will be presented in this article. Bearing in mind the concept of human trafficking as flagrant braking of the human rights that is set in the strategic documents, in this article will be analyzed the documents adopted by the government and the assembly of the Republic of Macedonia. Additionally, in the article will be evaluated the normative frame and institutions that take appropriate measures and activities regarding trafficking in human beings. Based on the undertaken measures and activities, the Republic of Macedonia, according to the Annual Reports of the Staid Department, is still in the last two years (2008 and 2009) ranked in the group of countries that have achieved significant results in the fight against trafficking in human beings.

PRANJE NOVCA U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU I PRAKSI U BOSNI I HERCEGOVINI

prof. dr Ivanka Marković
Pravni fakultet, Univerzitet u Banja Luci

prof. dr Miloš Babić
Pravni fakultet, Univerzitet u Banja Luci i sudija Suda BiH

APSTRAKT

U radu autori razmatraju krivično djelo pranja novca, koje je u krivično zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini uvedeno tek izmjenama koje su učinjene 2003. godine, a u Republici Srpskoj 2000. godine, kada je donesen prvi Krivični zakonik Republike Srpske. Nakon uvodnog dijela u kojem se razmatra sama pojava ovog vida kriminala te mjesto pranja novca u pojedinim međunarodnim dokumentima, u radu se ukazuje na razlike u krivičnopravnom oblikovanju ove inkriminacije u krivičnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini. Pri tome se posebno naglašava da zakonodavac nije našao odgovarajuće kriterijume na osnovu kojih bi se u praktičnoj primjeni ove inkriminacije vršilo diferenciranje između pranja novca iz Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, s jedne i ovog krivičnog djela predviđenog u entitetskim krivičnim zakonima, s druge strane. Najzad, u radu se ukazuje na druge probleme koji se pojavljuju u praktičnoj primjeni ovog djela, među kojima je najznačajnije pitanje postojanja sticaja ovog djela sa tzv. predikatnim krivičnim djelima iz kojih potiče „prljavi“ novac ili druga imovinska korist. U tom smislu se navodi da se u novije vrijeme u pravosudnoj praksi sve češće prihvata stav da je sticaj prividan, dok se u optužbama ovo djelo izostavlja ili se od njega u toku postupka odustaje, čime se praktično ovo djelo derogira i slabi zaštita legalnih finansijskih tokova i privrednog sistema države.

Ključne riječi: pranje novca, transnacionalni organizovani kriminalitet, predikatno krivično djelo

UVODNE NAPOMENE

Pranje novca (engl. *money laundering*; njem. *Geldwäsche*) u najopštijem smislu predstavlja proces prikrivanja porijeklo novca ili imovine stečenih kriminalnim aktivnostima. U skladu sa definicijom Smjernice 2005/60/EZ, taj proces obuhvata prikrivanje prave prirode i izvora novca, pretvaranje i prenos imovine u smislu prikrivanja njezinog protivzakonitog porijekla odnosno nabavljanje, posjedovanje ili upotrebu imovine proizašle iz krivičnog djela odnosno učestvovanje, povezanost, pokušaj pomaganja, podstrekavanje, te omogućavanje izvršenja bilo koje od navedenih radnji.⁹ Drugim riječima, pranje novca podrazumijeva pretvaranje tzv. „prljavog“ novca ili imovinske koristi pribavljenih izvršenjem krivičnih djela ili drugim nezakonitim aktivnostima u „čist“ novac, tj. onaj novac koji se može koristiti kao legalan prihod u bankarskim, trgovačkim, finansijskim, preduzetničkim i drugim finansijskim poslovima ili načinima ulaganja. Dakle, ona imovinska korist, koja najčešće na kraju znači novac koji bi se prema postojećim zakonskim propisima morao oduzeti kao korist pribavljena izvršenjem krivičnog(ih) djela, koristi se kao i svaki drugi na zakonit način stečeni prihod ili dohodak, čime se pokušava prikriti ne samo tako stečena korist, već i samo krivično djelo iz koga ona potiče. Uključivanje takvog novca u regulame novčane tokove predstavlja izuzetnu prijetnju ukupnom finansijskom sistemu i dovodi u posebno nepovoljan i diskriminišući položaj one koji posluju legalno (kao što je to slučaj u Kolumbiji)¹⁰. Velika sredstva koja se zarađuju pranjem novca utiču na porast potražnje za luksuznim proizvodima, povećanje cijena nekretnina i nekih potrošnih

⁹ V. S. Cindori: Sustav sprječavanja pranja novca, *Financijska teorija i praksa* 31 (1), 2007., s. 56.

¹⁰ Up. P. Bejaković: *Financijska praksa*, 1997, 21, (3), 461-466.

dobara, što sve podstiče inflaciju i špekulacije. Time nezakonitost postaje osnovno načelo ekonomskih aktivnosti, a legalno poslovanje se počinje cijeniti manje vrijednim, što u znatnoj mjeri podriva slobodno tržišno poslovanje, te narušava ekonomski integritet i demokratsku i političku stabilnost zemlje.

Termin „pranje novca“ se povezuje sa prohibicijom u SAD-u tridesetih godina prošlog vijeka, kada su kriminalci novac zarađen proizvodnjom, krijumčarenjem i prodajom alkoholnih pića prikazivali kao zaradu ostvarenu u lancu svojih perionica za pranje rublja i automobila.¹¹ Međutim, smatra se da je pojam „pranje novca“ (money laundering) prvi upotrijebio engleski časopis „The Guardian“ pišući 1973. godine o 200.000 USD namijenjenih republikanskoj predizbornoj kampanji u SAD, koji su odnijeti u kovčezima u Meksiko radi pranja.¹² Nakon toga, ovaj termin je prihvaćen i u nauci i u zakonodavstvu, jer tačno opisuje šta se događa sa ilegalnim ili „prljavim“ novcem, koji nakon niza transakcija ili kada se „opere“, na kraju ciklusa postaje „čist“.¹³ Savjet Evrope se prvi put poslužio ovim izrazom 1980. godine i to u Preporuci o mjerama protiv transfera i čuvanja dobara nastalih iz kriminalnih radnji (Recomendation NoR (80) 10), a u SAD-u službeno se prvi put spominje 1982. u presudi kolumbijskoj kokainskoj mafiji. Smatra se da je pravu definiciju pranja novca dala Predsjednička komisija Sjedinjenih Američkih Država za organizovani kriminalitet, koja je 1984. godine „pranje novca“ definisala kao proces kojim neko prikriva postojanje ilegalnog porijekla ili ilegalnu upotrebu prihoda, da bi ga prikazala na taj način da izgleda kao legalan.¹⁴ Prvi Zakon o pranju novca (*Money Laundering Act*) donesen je 1986. u saveznoj državi Washington, SAD. Ovaj zakon je predviđao stroge kazne za obveznike koji neuredno prijavljuju gotovinske novčane transakcije veće od 10.000 USD te ne ispunjavaju obavezu dugog čuvanja potvrda o poslovanju svotama većim od 3000 USD.

Danas postoji više definicija pranja novca,¹⁵ ali između tih definicija ne postoje suštinske razlike jer se sve zapravo svode na konstataciju da se pod pranjem novca podrazumijeva postupak usmjeren na prikrivanje nezakonito stečenog prihoda na način da se prikaže kao da se radi o zakonitoj zaradi. Radi se, dakle, o plasiranju nelegalno stečenog novčanog kapitala koji se nalazi van zakonskog prometa, u legalne finansijske tokove, zahvaljujući čemu se s jedne strane, omogućava njegovo korištenje, a s druge strane, time se otežava dokazivanje kriminalne aktivnosti iz koje je proizašao „prljav“ novac.¹⁶ Prljavim se novcem smatra svaki novac koji je stečen krivičnim djelom i sva imovina koja proizlazi iz tog novca, koja bi se prema važećim zakonskim propisima trebala oduzeti. Opštepoznato je da krajnji cilj učinilaca velikog broja krivičnih djela jeste upravo sticanje imovinske koristi te je logično da oni traže i iznalaze različite načine da tako ostvarenu imovinsku korist ne samo prikriju, već i da je koriste kao legalno stečenu imovinu. Načini na koji se nelegalno stečen novac ili imovinska korist ubacuju u legalne finansijske tokove su veoma različiti. Najčešće se to vrši putem banaka i drugih finansijskih organizacija, kao i putem preduzeća ili drugih privrednih subjekata. Pri tome posebnu ulogu imaju tzv. „off shore“ kompanije, osnovane u državama u kojima nije praksa provjeravanje novca koji se ulaže¹⁷. Često se pranje novca vrši preko sistema „dvostrukih

¹¹ V. M. Štalić: Organizovani kriminalitet, pojam i krivičnoprocesni aspekti, Beograd, 2003. s. 131.

¹² V. Ž. Horvatić, Z. Šeparović i suradnici: Kazneno pravo, posebni dio, Zagreb, 1999. s. 379.

¹³ M. Jovanović: Pranje novca – ekonomija kriminaliteta, Organizovani kriminalitet i korupcija, Zbornik Srpskog udruženja za krivično pravo, Kopaonik, 1996. s. 161.

¹⁴ V. P. Marković: Pranje novca, Pravni život, tom I, 9/2006. s. 1066.

¹⁵ O različitim definicijama pranja novca više kod S. Cindori, op. cit. s. 58.

¹⁶ V. M. Štalić, op. cit. s. 131.

¹⁷ Jedan od uslova za pranje novca preko finansijskih institucija jeste postojanje liberalnog sistema u odnosu na finansijske transakcije i nepostojanje taksi na takve transakcije uz garantovanje niskog nivoa drugih troškova obavljenih novčanih transakcija. Među države u kojima se na ovakav način najčešće vrši pranje novca spadaju: Sejšelska ostrva, Zelenorska ostrva, Bahami, Bruneji, Kipar, Liban itd. Opširnije o tome v. M. Štalić, op. cit. s. 132.

faktura“, odnosno pravljenja paralelnih ili duplih računa,¹⁸ kao i falsifikovanjem dokumentacije, kupovinom određenih proizvoda, skupih nekretnina, preduzeća i sl. Prema procjenama tijela međunarodne zajednice (Europol), količina opranog novca u svijetu doseže vrijednost između 500 biliona i 1,3 triliona evra, što čini 2 do 5 % svjetskog porasta domaćeg proizvoda.¹⁹ Međutim, sam postupak pranja novca je prilično skup, tako da se finansijskim stručnjacima za taj posao plaća i do 25% vrijednosti ukupne sume novca (osamdesetih godina ova usluga je koštala 6% a krajem devedesetih 20% vrijednosti opranog novca) što ih podstiče da stalno traže nove načine i puteve prikrivanja nelegalno stečenog novca.²⁰

Ubrzana globalizacija i liberalizacija finansijskog tržišta, poslovanja i slobode kretanja kapitala, rada i ljudi, pogodovala je razvoju novih i sofisticiranijih oblika pranja novca koji ne poznaju nacionalne granice, tako da pranje novca predstavlja oblik transnacionalnog organizovanog kriminala. Imajući u vidu veliku opasnost ovog oblika kriminaliteta, međunarodna zajednica je donijela nekoliko konvencija i akata sa ciljem stvaranja efikasnijih pravnih instrumenata za njegovo sprečavanje i suzbijanje. U tom smislu treba spomenuti Konvenciju UN protiv nedozvoljene trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama (tzv. Bečka konvencija iz 1988. godine), Konvenciju Savjeta Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju predmeta stečenih krivičnim djelom, poznata kao Evropska konvencija o pranju novca (br. 141. Strazbur, 1990. godine)²¹, Smjernice Savjeta Evrope o sprečavanju korištenja ili upotrebe finansijskog sistema u svrhu pranja novca (Brisel, 1991. godine), Deklaraciju Svjetske ministarske konferencije o organizovanom kriminalu (Napulj 1994. godine), Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Palermo, 2000. godine) kao i Konvenciju Savjeta Evrope o pranju novca, traženju, pljenidbi i konfiskaciji dobiti od kriminalnih aktivnosti i o finansiranju terorizma (br. 198. Varšava, 2005. godine). Treba reći da pored navedenih postoji još nekoliko značajnih međunarodnih pravnih instrumenata kojima se regulišu neka druga pitanja, a koje na različite načine dotiču i pitanje pranja novca, kao što su Krivičnopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope (1999. godine) i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (2003. godine). Zajednički cilj svih navedenih pravnih instrumenata jeste ujednačavanje sredstava, metoda i postupaka u borbi protiv pranja novca u nacionalnim zakonodavstvima država članica. Tako npr. Bečka konvencija predviđa obavezu država potpisnica da u svom nacionalnom zakonodavstvu inkriminišu ne samo aktivnosti koje su vezane sa trgovinom opojnim drogama, već i da pranje ovako stečenog novca predvide kao krivično djelo. Za razliku od ovog međunarodnog akta koji je pranje novca vezivao samo za trgovinu opojnim drogama, Evropska konvencija iz 1990. godine, pranje novca povezuje uz sve kriminalne djelatnosti, kao što su terorizam, trgovina ljudima, oružjem i slično. Ovom konvencijom je predviđena obaveza za države koje su je prihvatile da u svojim krivičnim zakonodavstvima

¹⁸ Po pravilu se prodavcu fakturiše pravi iznos novca, odnosno onaj koji je zaista plaćen za robu, a kupac ima svoj „naduvani“ račun sa većim iznosom koji zaista i uplaćuje u banku ili drugu finansijsku organizaciju, koja učestvuje u cijelom poslu. Zatim se sa izvršene uplate prodavcu uplaćuje iznos koji odgovara cijeni robe, dok se višak novca prebacuje na račun samog kupca u inostranstvu ili na drugi račun koji kupac označi i to nakon što je platio određeni procenat banci ili drugoj finansijskoj organizaciji za takvu uslugu, odnosno nakon skidanja određenog iznosa na ime provizije. Na ovakav se način finansijska sredstva prikriveno prebacuju u inostranstvo čime se izbjegava ispunjenje određenih fiskalnih obaveza u zemlji ili se prikriva ekonomska moć, obezbjeđuju plaćanja u cilju korupcije itd. V. o tome v. kod M. Škuljić, op. cit. s. 132,133.

¹⁹ D. Palijaš: Međunarodna suradnja i pravna pomoć u predmetima pranja novca, uloga i zadaci državnog odvjetnika, HLJKPP, 2/2007, s. 808.

²⁰ Da se radi o izuzetno profitabilnoj djelatnosti govori činjenica da je krajem 20. vijeka za Italijana, koji je uhapšen pod sumnjom da za mafiju „pere“ novac, nakon konfiskacije imovine ustanovljeno da je posjedovao 131 stan, 122 magacina, 20 fabrika, 10 školskih zgrada i 250.000 akcija u jednoj Sicilijanskoj banci. Navedeno prema P. Marković, op. cit. s. 1067.

²¹ Interesantno je napomenuti da je Savjet Evrope još 1980. godine usvojio Preporuku broj R(80) o mjerama protiv prenošenja i čuvanja sredstava koja potiču od kriminala.

predvide krivično djelo koje se odnosi na pranje novca. Prema odredbi člana 6 ove Konvencije, krivično djelo pranje novca je definisano kao: „konverzija ili transfer imovine, uz znanje da takva imovina predstavlja prihod od kriminala, s ciljem prikrivanja ili netačnog prikazivanja nezakonitog porijekla imovine ili pomaganja nekom licu koje je uključeno u činjenje predikatnog krivičnog djela da izbjegne zakonske posljedice svojih djela; prikrivanje ili netačno prikazivanje prave prirode, izvora, mjesta, upotrebe, kretanja, prava ili svojine u odnosu na imovinu, znajući da ta imovina predstavlja prihod stečen činjenjem krivičnog djela; i, u zavisnosti od ustavnih principa i načela njenog pravnog sistema, svaka strana potpisnica Konvencije će inkriminisati sticanje, posjedovanje ili korišćenje imovine, sa znanjem, u vrijeme prijema, da takva imovina predstavlja prihod od krivičnog djela kao i učestvovanje, udruživanje ili zavjeru radi činjenja, pokušaj činjenja ili pomaganja, podsticanje, olakšavanje i savjetovanje u cilju činjenja bilo kog od krivičnih djela ustanovljenih u skladu sa ovim članom“. Konvencijom je nadalje predviđeno da znanje, namjera ili cilj kao elementi ovog krivičnog djela moraju da se zasnivaju na objektivnim činjenicama (čl. 2. pod c.), a državama je preporučeno da propišu da se djelo može izvršiti i iz nehata. Nehat postoji kada je radnja krivičnog djela pranja novca izvršena tako što je učinilac: 1) pretpostavljao da je imovina nezakonito stečena; 2) postupao u cilju sticanja profita ili 3) postupao u cilju širenja kriminalnih aktivnosti (čl. 6. st. 3.).

Konvencija iz Palerma takođe predviđa kažnjavanje pranje novca stečenog putem kriminala, predviđajući obavezu država članica da usvoje, u skladu sa osnovnim načelima svog zakonodavstva, neophodne zakonodavne i druge mjere kojima se kao krivično djelo utvrđuju, kada su učinjene sa namjerom: pretvaranje ili prenos imovine, znajući da se do te imovine došlo putem kriminala, a u cilju sakrivanja i prikrivanja nezakonitog porijekla imovine, ili pomaganja licu umješanom u izvršenje predikatnog krivičnog djela kako bi izbjeglo zakonske posljedice svog činjenja; skrivanje ili prikrivanje prave prirode, izvora, lokacije, raspolaganja, kretanja ili vlasništva ili prava na imovinu, znajući da je takva imovina stečena kroz kriminal; pribavljanje, posjedovanje ili korišćenje imovine znajući, u trenutku prijema iste, da je takva imovina dobit od kriminala; učestvovanje, povezivanje ili udruživanje radi izvršenja, pokušaja izvršenja i pomaganja, podsticanja, omogućavanja i davanja savjeta u pogledu izvršenja bilo kojeg krivičnog djela ustanovljenog u skladu sa ovim članom.

Konvencija Savjeta Evrope o pranju novca, traženju, pljenidbi i konfiskaciji dobiti od kriminalnih aktivnosti i o finansiranju terorizma predstavlja prvi međunarodni instrument koji tretira prevenciju i kontrolu pranja novca i finansiranja terorizma. Pored niza novosti koje unosi, a koje se tiču uglavnom usaglašavanja sa modernim načinima pranja novca i strategijama borbe protiv istog, veliki značaj ima činjenica da ova konvencija izričito navodi da osuda za prethodno krivično djelo iz kojeg prihod potiče nije neophodan uslov za gonjenje učinilaca krivičnih djela pranja novca.

Na osnovu navedenih međunarodnih akata, veliki broj država je u svom nacionalnom zakonodavstvu predvidio pranje novca kao posebno krivično djelo, a neke države su donijele i posebne zakone o sprečavanju pranja novca. Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, treba reći da se njeno specifično državno uređenje odrazilo i na zakonodavna rješenja, tako da inkriminaciju pranja novca predviđa i Krivični zakon Bosne i Hercegovine i krivični zakoni entiteta i Brčko Distrikta. Pored toga, entiteti su imali svoj Zakon o sprečavanju pranja novca, koji je prestao da važi stupanjem na snagu Zakona o sprečavanju pranju novca na nivou Bosne i Hercegovine.

KRIVIČNO DJELO PRANJE NOVCA U KRIVIČNOM ZAKONU REPUBLIKE SRPSKE

Pranje novca je prvi put inkriminisano Krivičnim zakonikom Republike Srpske iz 2000. godine²² u grupi krivičnih djela protiv privrede i platnog prometa (čl. 270). Treba reći da je unošenje ove inkriminacije u

²² Zakon je usvojen 22. juna 2000. godine, a stupio na snagu 1. oktobra 2000. godine.

naše krivično zakonodavstvo zapravo rezultat entuzijazma i rada članova ekspertske grupe na čelu sa prof. dr Milošem Babićem, koja je i sačinila ovaj zakon, a koja je nastojala da sve tendencije modernog krivičnog prava ugradi u naš krivičnopravni sistem. Skoro godinu dana nakon stupanja na snagu Krivičnog zakonika (tačnije oktobra 2001.) godine u Republici Srpskoj je stupio na snagu Zakon o sprečavanju pranja novca kojim su propisane mjere i radnje u bankarskom, finansijskom i drugom poslovanju koje se preduzimaju radi otkrivanja i sprečavanja pranja novca. Sam pojam pranja novca određen je kao prikrivanje ili utaja prave prirode imovine, sticanje, posjedovanje ili upotreba imovine proistekle iz radnji krivičnog djela, konverzija ili transfer imovine koja potiče od kriminalnih radnji ili učestvovanja u kriminalnim aktivnostima, radi prikrivanja ili utaje nelegalnog porijekla takve imovine, kao i prikrivanje nezakonito pribavljene imovine ili kapitala stečenog pri svojinskoj transformaciji (privatizacija državnog kapitala). Imovinom se, u smislu ovog zakona, smatraju pokretne i nepokretne stvari, prava i novac (domaća i strana valuta), hartije od vrijednosti i druga sredstva plaćanja, te pravno valjani dokumenti na osnovu kojih se utvrđuje pravo svojine i druga prava. Zakonom o prestanku važenja Zakona o sprečavanju pranja novca, iz aprila 2005. godine ovaj zakon je prestao da važi.

Refomom krivičnog zakonodavstva iz 2003. godine zakonski opis ovog krivičnog djela nije mijenjan tako da ono, u svom prvobitnom obliku, postoji i danas u odredbi člana 280 Krivičnog zakona Republika Srpske. Prema toj odredbi krivično djelo pranje novca se javlja u nekoliko oblika: osnovnom, kvalifikovanom i privilegovanom. *Osnovni oblik djela (st. 1.)* vrši onaj ko novac ili imovinu za koje zna da su pribavljeni krivičnim djelom primi, zamijeni, drži, s njim raspoláže, upotrijebi ga u privrednom poslovanju ili ga na drugi način prikrije ili pokuša prikriti.

Radnja izvršenja je određena alternativno kao primanje novca ili imovine koji su pribavljeni krivičnim djelom, njihova zamjena, držanje, raspolaganje, upotreba u privrednom poslovanju ili njegovo prikrivanje, odnosno pokušaj prikrivanja na neki drugi način. Dakle, zakonodavac zapravo inkriminiše sakrivanje pravog izvora novca, navodeći različite radnje kojima se ono vrši. Tako npr. primanje novca ili imovine koji su pribavljeni krivičnim djelom može se vršiti na različite načine, putem poklona, nasljeđa i sl. Držanje je faktičko posjedovanje, a raspolaganje je upotreba, prodaja, davanje na poklon ili u zajam, i sl. Pod zamjenom bi se moglo podrazumijevati npr. zamjena jedne valute u drugu na mjenjačnicama ili u bankama, davanje određenog iznosa jedne valute u zajam, uz obavezu da se dug vrati u drugoj valuti itd. S obzirom da se metode i forme pranja novca stalno usavršavaju, zakonodavac je formulacijom „ili ga na drugi način prikrije ili pokuša prikriti...“ dao mogućnost primjene ove inkriminacije i na one slučajeve koji se ne mogu podvesti pod neku alternativnu određenu radnju izvršenja.²³ Pod prikrivanjem se podrazumijeva djelatnost kojom se kod drugih lica nastoji stvoriti uvjerenje da se ne radi o novcu koji potiče iz kriminalne djelatnosti, već o zakonito stečenom novcu. Najčešće se vrši nečinjenjem i to tako što se ne saopštavaju relevantne okolnosti koje se odnose na imovinu iako su one poznate učiniocu djela.²⁴ Pokušaj prikrivanja takođe predstavlja radnju izvršenja, tako da će krivično djelo biti dovršeno već samim preduzimanjem radnje usmjerene na rasplaganje nezakonito stečenom imovinom, neovisno od toga da li je do takvog raspolaganja zaista i došlo. Npr. učinilac je otkriven u trenutku davanja tzv. „prljavog“ novca na zajam. Objekat radnje se određuje u zavisnosti od faze u kojoj se postupak pranja novca nalazi. Inače, smatra se da postupak pranja novca ima tri faze. Prva faza je *ulaganje* i sastoji se od uvođenja ilegalnog profita u legalni finansijski sistem putem bankarskih pologa, novčanih naloga ili elektronskim transferom. Druga faza je *prikrivanje* pod kojim

²³ Smatra se da je tumačenje ovog dijela zakonske odredbe neophodno vršiti u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca. V. F. Bačić, Š. Pavlović: Komentar Kaznenog zakona, Zagreb, 2004., s. 976., S. Katišić-Jergović: Pranje novca (pojam, karakteristike, pravna regulativa i praktični problemi), HLJKPP, br. 2/07., s. 630.

²⁴ Više o tome v. Lj. Lazarević: Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije, Beograd, 2006., s. 628,629.; M. Babić, I. Marković: Krivično pravo, posebni dio, Banja Luka, 2005., s. 273.

se podrazumijeva niz složenih finansijskih transakcija kojima se prikriva pravo potijeklo novca. Krajnji cilj ove faze je onemogućavanje povezivanja takvih sredstava sa njihovim izvorom. Posljednja faza u procesu pranja novca je *integracija* kojom se «prijava novca» ugrađuje u «čiste fondove» i ničim više ne razlikuje od zakonito stečenog novca. Populami metodi integracije su kupovine nekretnina, npr. poslovnih zgrada, stanova i sl.²⁵ Djelo spada u *delicta communia* jer ga može izvršiti bilo koje lice.

Subjektivnu stranu djela čini direktni umišljaj jer se kod učinioca zahtijeva znanje činjenice da su novac ili imovina pribavljeni krivičnim djelom. Krivično djelo čijim izvršenjem je nastao „prijava“ novac, odnosno imovina, u literaturi se označava kao predikatno krivično djelo (iako ima i takvih mišljenja da bi adekvatniji naziv bio „prethodno“ krivično djelo).²⁶ To može biti svako krivično djelo kojim je ostvarena dobit, odnosno prihod koji može postati predmet pranja novca, nezavisno od prirode ili težine krivičnog djela.²⁷ Iako je prethodno ili predikatno krivično djelo preduslov za postojanje krivičnog djela pranja novca, postojanje pravosnažne sudske odluke kojom se to utvrđuje, kao preduslov vođenja krivičnog postupka za krivično djelo pranja novca, nije neophodno. Ovo stanovište koje je inače bilo zastupljeno u sudskoj praksi²⁸ i formalno je potvrđeno Konvencijom Savjeta Evrope iz 2005. godine u kojoj je izričito navedeno da osuda za prethodno krivično djelo iz kojeg prihod potiče nije neophodan uslov za gonjenje učinilaca krivičnog djela pranja novca. Iz toga proizlazi da će sud, prilikom utvrđivanja postojanja krivičnog djela pranja novca, kao prethodno pitanje utvrđivati odakle potiče novac ili imovina koji su predmet krivičnog djela pranja novca, odnosno jesu li zaista produkt nekog krivičnog djela. S obzirom da je suština ovog krivičnog djela prikrivanje pravog potijekla novca ili imovine, subjektivnu stranu djela čini i namjera učinioca da preduzetim radnjama izvršenja prikrije ili lažno prikaže pravo potijeklo novca ili imovine.²⁹ Za ovaj oblik djela predviđena je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Zakonodavac je predvidio nekoliko težih oblika ovog djela koji se međusobno razlikuju po kvalifikatim okolnostima i kazni koja je predviđena. Tako je npr. u stavu 2. predviđena kazna zatvora od jedne do osam godina ukoliko je izvršilac osnovnog oblika djela istovremeno i izvršilac ili saučesnik u krivičnom djelu kojim je pribavljen novac ili imovinska korist (predikatno krivično djelo) koja je objekat radnje izvršenja osnovnog oblika djela. Dakle, činjenica da je izvršilac krivičnog djela pranja novca istovremeno učinilac ili saučesnik u predikatnom krivičnom djelu tretira se kao kvalifikatoma okolnost krivičnog djela pranja novca. Ukoliko su novac ili imovina iz prethodnih oblika djela velike vrijednosti, postoji kvalifikovani oblik djela iz stava 3. člana 280. za koji je zapriječena kazna zatvora od jedne do deset godina. Prema načelnom pravnom mišljenju krivičnog odjeljenja Vrhovnog suda Republike Srpske, velika vrijednost, kao zakonsko obilježje ovog krivičnog djela, postoji ako vrijednost prelazi iznos od 50.000 KM.

Najteži oblik krivičnog djela pranja novca postoji ukoliko su prethodno navedena djela izvršena od strane više lica koja su se udružila za vršenje takvih djela (st. 4.). Prema čl. 147. KZ RS, pod pojmom više lica podrazumijeva se najmanje dva lica. Za ovaj oblik djela predviđena je kazna zatvora od dvije do dvanaest godina.

Evropskom konvencijom o pranju novca je državama preporučeno da propišu da se djelo može izvršiti i iz nehata. U tom smislu je postupao i zakonodavac u Republici Srpskoj kada je predvidio lakši oblik djela (stav 5) koji postoji ako je pri izvršenju djela učinilac postupao nehatno u odnosu na okolnost da su

²⁵ Opširnije o ovome v. *P. Marković*, op. cit. s. 1068-1070.

²⁶ U tom smislu v. *D. Kolaric*: Međunarodni standardi u oblasti borbe protiv pranja novca i nacionalno krivično zakonodavstvo, Zbornik Udruženja za međunarodno krivično pravo „Primena međunarodnog krivičnog prava – organizovani kriminal, Tara, 2007. s. 293.

²⁷ Ovo stanovište je zauzeto i u Evropskoj konvenciji o pranju novca iz 1990. godine, za razliku od Bečke konvencije (1988.) koja je pranje novca vezivala samo za trgovinu opojnim drogama.

²⁸ U tom smislu v. *Katušić-Jergović*, op. cit. s. 632.

²⁹ V. *Lazarević*, op. cit. s. 629.

novac ili imovinska korist pribavljeni krivičnim djelom. Međutim, zakonska formulacija djela je pomalo nejasna jer u odredbi stava 5. ovog člana stoji „...ako je pri izvršenju djela iz stava 1. tač. 2. i 3. ovog člana učinilac postupao nehatno u odnosu na okolnost...“; prvenstveno zbog toga što ovaj stav nema tačaka, te bi se moglo smatrati da je u pitanju štamparska greška. Međutim, ako se prihvati ova konstatacija te se ova odredba tumači kao da se odnosi na stav 1, 2 i 3 ovog člana, opet nailazimo na nelogičnost. Naime, u stavu 2. ovog člana predviđen je teži oblik djela zbog činjenice da je učinilac krivičnog djela pranja novca istovremeno i učinilac ili saučesnik u krivičnom djelu iz kojeg potiče „prljavi“ novac ili imovina, te je nemoguće da on u odnosu na okolnost da su novac ili imovinska korist pribavljeni krivičnim djelom postupao nehatno. Logičkim tumačenjem bi se moglo zaključiti da je nehatno izvršenje djela moguće samo u odnosu na stav 1. i djelomično na stav 3. ovog člana. Za ovaj oblik djela predviđena je kazna zatvora do tri godine. Posebnom odredbom u stavu 6. ovog člana predviđeno je da će se novac i imovina iz prethodnih stavova oduzeti. Dakle, u pitanju je novac ili imovinska korist koji su predmet krivičnog djela pranja novca, te bi u slučaju da je „prljavi“ novac uloženi u banku i na osnovu njega ostvarena kamata trebalo oduzeti i kamatu.

Kao što smo u uvodnom izlaganju rekli, krivično djelo pranja novca propisuje i KZFBiH (čl. 272.) i KZ Brčko Distrikta (čl. 265.). Za razliku od rješenja koje je prihvaćeno u Krivičnom zakonu Republike Srpske, ovi zakoni ne predviđaju poseban, teži oblik djela, za slučaj kada je učinilac krivičnog djela pranja novca istovremeno i učinilac ili saučesnik u predikatnom krivičnom djelu. Pored toga, za teži oblik djela koji postoji ako je u pitanju novac ili imovinska korist velike vrijednosti, zapriječena kazna je zatvor od jedne do deset godina, a za lakši oblik djela (nehatno vršenje djela) pored kazne zatvora do tri godine alternativno je propisana novčana kazna.

KRIVIČNO DJELO PRANJE NOVCA U KRIVIČNOM ZAKONU BOSNE I HERCEGOVINE

Pranje novca spada u red onih (malobrojnih) krivičnih djela u Bosni i Hercegovini kod kojih nije bilo posve jasno da li ih predvidjeti samo u KZBiH ili u krivičnim zakonima na nižim nivoima zakonske regulative, tj. u entitetskim krivičnim zakonima i KZBDBiH. Ove dileme su proizlazile uglavnom iz same prirode ovog krivičnog djela čije izvršenje je vezano za više mjesta i u čije je izvršenje uključeno više subjekata, kako fizičkih tako i pravnih, a čije posljedice je teško ograničiti samo na određeno područje i određene djelatnosti, s obzirom da se radi o štetnim posljedicama koje se odražavaju na ukupni monetarni sistem ili ekonomski prostor države. Međutim, na kraju je ipak prevladalo shvatanje da je ovo djelo potrebno zadržati i u krivičnim zakonima Entiteta i Brčko Distrikta i pored toga što se ono predviđa i u KZBiH koji je donesen 2003. godine, dakle, kasnije nego su doneseni entitetski krivični zakoni. Ostalo je, ipak, prilično nejasno na koji način i pomoću kojih kriterijuma razlikovati ova krivična djela u onim slučajevima kada se njihovo mjesto izvršenja ne može ograničiti samo na entitetski prostor, što je prisutno u najvećem broju slučajeva njegovog vršenja.³⁰

Naime, prema zakonskoj formulaciji djela (čl. 209. KZBiH³¹), osnovni oblik djela vrši onaj „ko novac ili imovinu za koju zna da su pribavljeni vršenjem krivičnog djela primi, zamijeni,, a takav je

³⁰ Zapravo to subjekti koji učestvuju u njegovom vršenju svjesno čine jer i sada postoje određene „međuentitetske barijere“ u njegovom otkrivanju, pa se stoga u najvećem broju slučajeva fiktivne ili nepostojeće firme, tzv. „perači“ registruju u mjestu iz drugog entiteta.

³¹ Ovo krivično djelo se nalazi u glavi VXIII – „Krivična djela protiv privrede i jedinstva tržišta te krivična djela iz oblasti carina“. Prema st. 1. čl. 209 osnovni oblik djela čini onaj ko novac ili imovinu za koju zna da su pribavljeni vršenjem krivičnog djela primi, zamijeni, drži, njima raspolaze, upotrijebi u privrednom ili drugom poslovanju, ili na drugi način prikrije ili pokuša prikriti, a takav je novac ili imovina veće vrijednosti ili to djelo ugrožava zajednički ekonomski prostor Bosne i Hercegovine ili ima štetne posljedice za djelatnosti ili finansiranje institucija Bosne i Hercegovine, kazniće se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

novac ili imovina veće vrijednosti ili to djelo ugrožava zajednički ekonomski prostor Bosne i Hercegovine ili ima štetne posljedice za djelatnosti ili finansiranje institucija Bosne i Hercegovine. . .“ . Dakle, zakonodavac je alternativno postavio tri uslova koja moraju biti ispunjena da bi se u konkretnom slučaju mogao primijeniti Krivični zakon BiH, a koji istovremeno trebaju poslužiti i kao diferencirajući kriterijumi za razlikovanje ovog i krivičnih djela u entitetskim krivičnim zakonima. Međutim, u pitanju su takva obilježja koja su prilično neodređena, a mogli bismo reći i legislativno loše postavljena. Naime, tumačenjem citirane odredbe se zaključuje da su navedeni uslovi zapravo postavljeni kao objektivni uslov inkriminacije, bez kojih krivično djelo ne postoji te bi u svakom slučaju višenja pranja novca koji ne ispunjavaju postavljene uslove trebalo primijeniti krivično djelo iz entitetskog zakona. Međutim, u praksi primjene ove inkriminacije postupka se drugačije jer je prema valdajućem uvjerenju, posebno u tužilaštvima, stupanjem na snagu Krivičnog zakona BiH ovo krivično djelo potpuno prešlo u nadležnost Tužilaštva BiH. Kada je u pitanju objektivni uslov inkriminacije izražen formulacijom „a takav je novac ili imovina veće vrijednosti“ treba reći da i entitetski zakoni, kao kvalifikatoru okolnost djela, navode upravo „novac ili imovinu velike vrijednosti“. Stoga je opravdano postaviti pitanje koji je to iznos, odnosno vrijednost koja konstituiše osnovni oblik djela iz KZ BiH, a koji, odnosno kolika vrijednost predstavlja kvalifikatoru okolnost krivičnog djela u entitetskim zakonima. Ovo pogotovo ako se ima u vidu da je Vrhovni sud RS zauzeo stanovište da velika vrijednost kao zakonsko obilježje ovog krivičnog djela, postoji ako vrijednost prelazi iznos od 50.000 KM. Da se radi o nespretnom i lošem rješenju pokazuje i sam zakonodavac kada već u st. 2. čl. 209. uspostavlja teži oblik djela ako vrijednost novca ili imovinska korist iz st. 1. prelazi iznos od 50.000 KM, pa se onda postavlja pitanje koji iznos novca ili imovine predstavlja „veću vrijednost“ u smislu osnovnog oblika djela. Ugrožavanje zajedničkog ekonomskog prostora Bosne i Hercegovine i prouzrokovanje štetnih posljedica za djelatnosti ili finansiranje institucija BiH, kao elementi osnovnog oblika djela, mogli bi postojati samo u slučajevima u kojima se radi o izuzetno velikim količinama i vrijednosti opranog novca i imovine, odnosno u slučaju trajnijeg i organizovanog pranja novca koje može bitno uticati na privredne tokove, priliv sredstava u budžetu, poremećaj na tržištu novca i kapitala i sl.³² Krivični zakon BiH predviđa kažnjavanje i za nehatno izvršenje djela, a predviđeno je i obavezno oduzimanje novca i imovinske koristi.

Pojedine dileme i problemi u prinjeni i tumačenju ovog krivičnog djela vjerovatno će umanjene jer su Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, koji stupa na snagu u maju mjesecu 2010. godine,³³ izvršene određene izmjene u njegovoj zakonskoj formulaciji. Predviđen je novi kvalifikovani oblik djela koji postoji u slučaju kada je učinilac osnovnog oblika djela istovremeno i učinilac ili saučesnik u krivičnom djelu kojim je pribavljen novac ili imovina iz osnovnog oblika djela, sa zaprijećenom kaznom zatvora od jedne do deset godina. Pored toga, umjesto vrijednosti novca ili imovine koja prelazi preko 50 000 KM, a koja je predstavljala kvalifikatoru okolnost iz stava 2., sada je predviđena vrijednost novca ili imovine koja prelazi 200.000 KM. Za ovaj oblik djela je umjesto kazne zatvora od jedne do deset godina predviđena kazna zatvora najmanje tri godine. Kazna je povećana i u odnosu na osnovni oblik djela sa „šest mjeseci do pet godina“ na kaznu zatvora „od jedne do osam godina“.

2) Ako vrijednost novca ili imovinske koristi iz stava 1. ovog člana prelazi iznos od 50.000 KM, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina.

3) Ako je pri izvršenju krivičnog djela iz st. 1. i 2. ovog člana učinilac postupio nehatno u odnosu na okolnost da su novac ili imovinska korist pribavljeni krivičnim djelom kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.

4) Novac i imovinska korist iz st. 1. do 3. ovog člana će se oduzeti.

³² V. M: Babić, L.J. Filipović, Z. Rajić, I. Marković: Komentari krivičnih/kaznenih zakona u Bosni i Hercegovini, Knjiga I, Sarajevo, 2005. s. 689.

³³ Zakon je objavljen u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ br. 08/10.

Pranje novca na nivou Bosne i Hercegovine posebno je regulisano i Zakonom o sprečavanju pranja novca³⁴ koji je, između ostalog, definisao i sam pojam pranja novca. Prema ovom zakonu, pranje novca podrazumijeva: a) zamjenu ili prijenos imovine, ako je ta imovina stečena kriminalnim radnjama, a u cilju prikrivanja ili zataškavanja nezakonitog porijekla imovine ili pružanja pomoći nekom licu koje je umiješano u takve aktivnosti u cilju izbjegavanja zakonskih posljedica počinjenih radnji; b) prikrivanje ili zataškavanje prave prirode, mjesta porijekla, raspolaganja, kretanja, prava na ili vlasništva nad imovinom ako je ta imovina stečena kriminalnim radnjama ili činom učešća u takvim radnjama; c) sticanje, posjedovanje ili korišćenje imovine stečene kriminalnim radnjama ili činom učešća u takvim radnjama i d) učestvovanje ili udruživanje radi izvršenja, pokušaja izvršenja, odnosno pomaganja, podsticanja, olakšavanja ili davanja savjeta pri izvršenju bilo koje od navedenih radnji.

PRAKTIČNA PRIMJENA KRIVIČNOG DJELA PRANJA NOVCA

Osnovni uslov za uspješnu borbu protiv pranja novca kao veoma opasnog vida privrednog kriminaliteta je, pored dobre zakonske regulative, odlučnost i osposobljenost svih institucija, službi i organa jednog društva čija je obaveza da prate finansijske tokove i vrše nadzor nad izvršavanjem propisanih mjera vezanih za kontrolu porijekla novčanih sredstava koja se stavljaju u legalne finansijske tokove. U tom smislu je i međunarodna saradnja nezaobilazna komponenta u prikupljanju obavještajnih podataka i ona je nekada od posebnog značaja ako se ima u vidu izuzetna pokretljivost finansijskih sredstava u savremenim finansijskim tokovima³⁵.

U strategiji borbe protiv pranja novca veoma značajno mjesto pripada organima krivičnog gonjenja i pravosuđu jedne zemlje. Može se zapravo reći da efikasnost suprotstavljanja tom vidu kriminala u najvećoj mjeri zavisi upravo od efikasnosti u otkrivanju i procesuiranju ovog djela od strane organa pravosuđa jedne zemlje. U tom pogledu se javlja cijeli niz dosta složenih i delikatnih pitanja, kao što je utvrđivanje izvora iz koga potiče novac, načina njegovog prikrivanja, potrebe utvrđivanja postojanja prethodnog krivičnog djela, odnos prethodnog djela i djela pranja novca i dr.

Kada je u pitanju prethodno ili tzv. predikatno krivično djelo, vladajuće je shvatanje da nije neophodno da postoji formalna odluka o nezakonitosti radnji kojima je novac pribavljen, što znači da nije nužno ni da postoji pravosnažna presuda kojom je to utvrđeno.³⁶ Ukoliko bi se to zahtijevalo, onda bi često bilo onemogućeno procesuiranje i kažnjavanje za krivično djelo pranja novca (to je praksa nekih zemalja, pa stoga u takvim zemljama i postoji mali broj osuda za djelo pranja novca). Pored toga, moguće je da iz određenih razloga postupak za prethodno krivično djelo nije moguće pokrenuti ili voditi (npr. zbog nastupjele zastarjelosti), pa bi stoga bilo neopravdano odustajati od procesuiranja za djelo pranja novca kada u odnosu na njega nije nastupila zastarjelost. Međutim, odmah se nameće pitanje u kojoj ili do koje mjere to prethodno krivično djelo mora biti određeno ili utvrđeno, ako to nije ona mjera koja je nužna da bi se određeno lice oglasilo krivim i osudilo donošenjem formalne odluke u krivičnom postupku. Teško je prihvatiti da je dovoljno samo navesti naziv prethodnog krivičnog djela i konstatovati da novac ili imovina potiče iz takvog djela, jer je to ipak nedovoljno ako se ima u vidu da je prethodno djelo neophodna činjenična osnova i temelj za postojanje, pa time i za kažnjivost krivičnog djela pranja novca. To znači da prethodno djelo ima karakter prethodnog pitanja o kojem će sudska praksa morati zauzeti određeno stanovište.

U svakom slučaju, nužno je da tužilaštvo ponudi određene dokaze da takav novac ili imovina potiču iz kriminalne aktivnosti, pri čemu ne mora biti precizno određeno vrijeme i mjesto izvršenja takvih aktivnosti,

³⁴ Zakon o sprečavanju pranja novca na nivou BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 54/04 od 8.12.2004. godine.

³⁵ Up. *V. Ikanović*, Pranje novca i oduzimanje imovine stečene kriminalnim radnjama, *Pravo i pravda*, 1/2009, str. 99.

³⁶ Up. *S. Katušić-Jergović*, HLJKPP, 2/2007, str. 632; *V. Ikanović*, cit. rad, str. 101.

već bi bilo dovoljno okvimo naznačiti vrijeme njihovog preduzimanja. Tako bi bilo moguće navesti da se radi npr. o neovlašćenom prometu opojnih droga koje je izvršeno u tačno neutvrđenom vremenskom razdoblju, npr. negdje u razdoblju od 2005. godine i trajalo je oko dvije godine, uz takođe okvimo određenje mjesta izvršenja, sa eventualnim navođenjem pojedinih saučesnika u djelu i približnim navođenjem njihova broja, te okvimo postavljenom iznosu novca koji je iz toga proistekao i sl. Sasvim je izvjesno da je rješavanje ovog pitanja u ovakvim slučajevima jedan od najdelikatnijih zadataka koje sudovi u ovakvim postupcima trebaju da obave.

Iz ovoga proizlazi i drugo zanimljivo, ali istovremeno i složeno pitanje odnosa između krivičnog djela pranja novca i tog drugog, prethodnog krivičnog djela, u slučajevima kada je izvršilac djela pranja novca istovremeno i izvršilac ili saučesnik u prethodnom djelu. Istina, ovo pitanje je jednim dijelom determinisano i legislativnim rješenjima, tj. načinom na koji je normativno ovo krivično djelo uređeno u krivičnom zakonu. U krivičnom zakonodavstvu u BiH, jedni zakoni učešće u prethodnom djelu predviđaju kao kvalifikatoru okolnosti i uspostavljaju teži oblik djela pranja novca, dok drugi to ne predviđaju. To svakako ima značaja za rješavanje pitanja sticaja između ovih djela, odnosno kažnjavanja za ta djela, jer i jedno i drugo djelo predstavljaju dva samostalna krivična djela predviđena u zakonu. Istina, riječ je o djelima koja su funkcionalno povezana jer predstavljaju međusobno povezane dijelove jednog jedinstvenog kriminalnog plana izvršioca. Krivično djelo pranja novca predstavlja naknadno djelo koje je na izvjestan način „logičan slijed“ prethodnog djela, ali ono ni u kom slučaju nema karakter tzv. naknadnog nekažnjivog djela, kao što je to npr. prikrivanje stvari od strane izvršioca koje je pribavio izvršenjem nekog krivičnog djela (npr. krađe). To je jasno ako se ima u vidu da se ovdje radi o krivičnom djelu koje se po svojim osnovnim obilježjima razlikuje od prethodnog, a to su radnja izvršenja i način na koji se ono ostvaruje, vrijeme i mjesto njegovog vršenja, lica ili subjekti koji u tome učestvuju, sasvim drugo pravno dobro koje se povređuje, štetne posljedice koje mogu znatno da premašuju one koje su nastale izvršenjem prethodnog krivičnog djela, itd.

Po ovom pitanju u praksi primjene ove inkriminacije u pravosuđu u BiH nije uspostavljeno neko određeno stanovište koje bi predstavljalo osnov za rješavanje pitanja sticaja ovih djela. U početku primjene ovog djela pravosuđe je pokazivalo određene rezerve i suzdržanost pa je često izbjegavalo kako optuživanje tako i oglašavanje krivim optuženih izvršilaca za ovo krivično djelo³⁷. Tako je u prvostepenoj presudi u predmetu Čupina (K-71/05 od 25. 04. 2006.) sud zauzeo stav da sticaj između krivičnog djela trgovine ljudima radi prostitucije (čl. 186. KZBiH) i krivičnog djela pranja novca (čl. 209. KZBiH) ne postoji i optužene je osudio samo za prvo krivično djelo. Međutim, Apelaciono vijeće istog suda je u svojoj presudi (Kž-45/06, od 25. 10. 2006.) našlo da se radi o sticaju krivičnih djela, pri čemu je navelo da se radi o dva posve samostalna krivična djela, sa različitim radnjama i dobrima na koja su ona upravljena i da je za pravilno krivičnopravno vrednovanje i kvalifikaciju navedene kriminalne situacije nužno uspostaviti postojanje sticaja, tj. da je takav činjenični kompleks potrebno kvalifikovati kao dva krivična djela i odmjeriti kaznu po pravilima sticaja (čl. 53.KZBiH)³⁸. Pravosuđe je ipak i prije i nakon ove odluke pokazalo

³⁷ Nažalost, to se dešava i u zadnje vrijeme, kao što je npr. u slučaju Krešić, broj: X-K-08/641-2 od 09.10. 2009., u kojem se radi o djelu neovlašćeni promet opojnim drogama koje je višeno u dužem vremenskom periodu, sa velikom količinom zaplijenjene droge, a u kojem optužba uopšte i ne spominje krivično djelo pranja novca, kao ni oduzimanja imovinske koristi pribavljene izvršenjem toga djela.

³⁸ Prihvatajući navode u žalbi tužilaštva, Apelaciono vijeće u obrazloženju navedene presude naglašava „...da su u navedenim radnjama sadržana i sva obilježja krivičnog djela pranja novca iz čl. 209. st. 2. KZBiH, te da ono postoji kao autonomna krivičnopravna cjelina, tj. kao samostalno krivično djelo koje se po svojoj krivičnopravnoj prirodi razlikuje od krivičnog djela iz čl. 186. KZBiH. Dakle, iako je ono u funkcionalnoj vezi sa tim djelom, što je inače karakteristika djela pranja novca, ipak se ono od njega bitno razlikuje po svojim osnovnim elementima kao što je radnja izvršenja i posljedica, kao i po tome što je upravljeno na drugi objekat zaštite, radi čega se i nalazi u drugoj zakonskoj glavi krivičnih djela (glava XVIII-krivična djela protiv privrede i jedinstva tržišta), pa se osnovano u žalbi navodi da je pogrešan zaključak

određeno kolebanje u vezi sa ovim pitanjem, pa je nekada prihvatilo a nekada isključivalo postojanje sticaja (isključivalo ga je uglavnom kada je u pitanju krivično djelo poreske utaje, pa je nekada kažnjavalo samo za pranje novca, ali ne i poresku utaju, npr. u slučaju Bijelić, K-128/04 od 11. 04. 2005). To je svakako neopravdano, jer se radi o dva samostalna krivična djela. Takvom praksom pravosuđe zapravo viši dekriminaciju krivičnog djela pranja novca, jer ovo djelo redovno u svojoj osnovi ima neko drugo krivično djelo, kako je već konstatovano, kao prethodno djelo. Ono što je u tom pogledu poseban problem i što je zabrinjavajuće, odnosi se na praksu Tužilaštva BiH, koje u novije vrijeme gotovo redovno iz optužnice izostavlja krivično djelo pranja novca ili se čak odustaje od tog djela u toku postupka, uključujući i glavni pretres, iako izvedeni dokazi nisu ostavljali nikakvu sumnju u njegovo postojanje.³⁹

Kako je već navedeno, pitanje sticaja ovih djela zavisi kako od načina na koji je djelo pranja novca uređeno u zakonu, tako i od toga da li je izvršilac osuđen za prethodno djelo ili nije. Poseban problem je slučaj ako je u zakonu predviđen i teži oblik djela za izvršioca koji je učesnik u izvršenju prethodnog djela. Prvo, ako je izvršilac već osuđen za prethodno djelo (a kazna nije izdržana ili njeno izdržavanje nije ni započelo) jasno je da se tada ne radi o sticaju djela, ali će sud u tom slučaju u odmjeravanju kazne primijeniti pravila koja se odnose na sticaj, uzimajući kao utvrđenu već izrečenu kaznu. Međutim, ukoliko za prethodno djelo učinilac nije osuđen, tada će svakako postojati sticaj ovih krivičnih djela. Jedino ostaje otvoreno pitanje da li će postojati sticaj prethodnog djela i osnovnog oblika pranja novca ili će to biti kvalifikovani oblik pranja novca, ukoliko je takav oblik djela predviđen. U vezi sa ovim nema jedinstva mišljenja, ali su autori ovog priloga mišljenja da je opravdano u tom slučaju uzeti da postoji sticaj između prethodnog djela i pranja novca u težem obliku. Takav stav je osnovan i logičan, jer je učešće u prethodnom djelu okolnost koju zakon tretira kao kvalifikatoma, tj. vrednuje je kao okolnost koja ukazuje na veći stepen opasnosti samog učinioca koja zasniiva teži oblik djela u odnosu na osnovni oblik djela. Takva kvalifikatoma okolnost ne isključuju postojanje prethodnog krivičnog djela niti odgovornost učinioca za isto, već kako je to rečeno, samo ukazuje na veći stepen opasnosti samog učinioca, koju je zakonodavac vrednovao prilikom konstituisanja zakonskog bića krivičnog djela pranja novca kao kvalifikatoma okolnost. Bilo bi posve nelogično i kriminalnopolitički neopravdano da se ovaj oblik djela tumači na način da isključuje odgovornost učinioca za prethodno djelo, pogotovo ako se ima u vidu da je prethodno krivično djelo često, po svojoj prirodi i težini, teže od ovog oblika krivičnog djela pranja novca (npr. prethodno krivično djelo može biti krivično djelo krijumčarenje ljudi iz čl. 189. st. 5. za koje je predviđena kazna zatvora najmanje deset godina ili dugotrajni zatvor ili neovlašteni promet opojnim drogama iz čl. 195. st. 2 sa zaprijećenom kaznom zatvora najmanje tri godine, trgovina ljudima iz čl. 186. st. 2. sa zaprijećenom kaznom zatvora najmanje pet godina, itd.). Postojanje sticaja između ovog oblika djela i prethodnog djela je kriminalnopolitički opravdano, na što upućuju i situacije u kojima je izvršilac već osuđen za prethodno djelo i izdržao kaznu za isto, a prilikom suđenja za krivično djelo pranja novca okolnost da je izvršilac prethodnog djela uzima se kao kvalifikatoma okolnost. Preme tome, nema osnova za drugačiji stav ni u slučajevima kada on uopšte nije procesuiran za prethodno krivično djelo.

LITERATURA

prvostepenog suda kada je navedene radnje pravno ocijenio kao djelo koje je istovrsno sa djelom trgovine ljudima iz čl. 186. KZBiH i koje je kao takvo na osnovu čl. 54. KZBiH uključio u konstrukciju produženog krivičnog djela kao jednog jedinstvenog krivičnog djela, umjesto da ih pravno kvalifikuje kao posebna krivična djela učinjena u sticaju, što prihvata i ovo vijeće“

³⁹ Tako je bilo npr. u predmetu Karić (KPŽ-44/05, od 19. 04. 2010.) u kojem je izmijenjena optužnica i izostavljeno, pored ostalih i krivično djelo pranja novca, pri čemu je optužba svedena samo na poresku utaju (Optužnica Tužilaštva BiH, broj: KT-167/03, od 18. 11. 2009. godine), što je činjeno i u nekoliko drugih slučajeva.

1. Babić, M, Filipović, Lj, Rajić, Z, Marković, I: *Komentari krivičnih/kaznenih zakona u BiH, Knjiga I, Sarajevo, 2005.*
2. Babić, M, Marković, I: *Krivično pravo, posebni dio, Banja Luka, 2005*
3. Bačić, F, Pavlović, Š: *Komentar Kaznenog zakona, Zagreb, 2004., s. 976.,*
4. Bejaković, P: *Finansijska praksa, 1997, 21, (3),*
5. Cindori, S: *Sustav sprječavanja pranja novca, Finansijska teorija i praksa 31 (1), 2007*
6. Horvatić, Ž, Šeparović, Z i suradnici: *Kazneno pravo, posebni dio, Zagreb, 1999.*
7. Ikanović, V: *Pranje novca i oduzimanje imovine stečene kriminalnim radnjama, Pravo i pravda, 1/2009,*
8. Jovanović, M: *Pranje novca – ekonomija kriminaliteta, Organizovani kriminalitet i korupcija, Zbornik Spiskog udruženja za krivično pravo, Kopaonik, 1996*
9. Katusić-Jergović, S: *Pranje novca (pojam, karakteristike, pravna regulativa i praktični problemi), HLJKPP, br. 2/07.,*
10. Kolarić, D: *Međunarodni standardi u oblasti borbe protiv pranja novca i nacionalno krivično zakonodavstvo, Zbornik Udruženja za međunarodno krivično pravo „Primena međunarodnog krivičnog prava – organizovani kriminal, Tara, 2007*
11. Lazarević, Lj: *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije, Beograd, 2006*
12. Marković, P: *Pranje novca, Pravni život, tom I, 9/2006.*
13. Palijaš, D: *Međunarodna suradnja i pravna pomoć u predmetima pranja novca, uloga i zadaci državnog odvjetnika, HLJKPP, 2/2007,*
14. Škulić, M: *Organizovani kriminalitet, pojam i krivičnoprocesni aspekti, Beograd, 2003. s. 131.*

SUMMARY

In this paper the author elaborates the criminal offence of money laundry which was introduced in the criminal justice legislation in Bosnia and Herzegovina following the amendments adopted in 2003 and in Republika Srpska in 2000 when the first Criminal Code of Republika Srpska was passed.

After the introduction where the occurrence of this criminality type is dealt with, as well as the place of money laundry within the particular international instruments, the paper goes on to highlight the differences between the form of this incrimination within the criminal justice area in Bosnia and Herzegovina. In this sense, particularly is emphasized that the legislator failed to find the appropriate criteria allowing for the differentiation of this incrimination in practical implementation of money laundry as foreseen in the Criminal Code of Bosnia and Herzegovina, on one hand, and the felony as foreseen in the criminal codes of the entities, from the other hand.

Finally, the paper mentions some other problems encountered in the practical implementation of this felony, the most important of it being the conjunction of it with so-called predicative offences from which originates “dirty money” or another kind of propriety gain. In this sense, the case-law shows that the courts lately accept the opinion that the conjunction has been ostensible, while this criminal offence is omitted in criminal charges or receded from it during the proceedings, whereby this offence is actually abrogated and protection of legal financial flows is weakening.

SUBJEKTI SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANOM KRIMINALITETU – MODELI I PRISTUPI

dr Mile Šikman

načelnik Uprave za policijsko obrazovanje MUP-a Republike Srpske

Apstrakt: Subjekti suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu predstavljaju one državne organe za sprovođenje zakona, koji su pored ostalog, nadležni i za suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu, ili su pak, specijalizovani za suzbijanje organizovanog kriminaliteta. Modeli suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu su različiti, ali su najzastupljeniji oni modeli koje karakteriše izgradnja specijalizovanih agencija za sprovođenje zakona, odnosno za kontrolu, istragu i otkrivanje krivičnih dela organizovanog kriminaliteta. Ove specijalizovane agencije (obično sudska, tužilačka i policijska specijalizacija) primenjuju posebne metode i sredstva, u posebnim krivičnim postupcima, u cilju efikasne istrage i dokazivanja organizovanog kriminaliteta. Specijalizovane agencije za sprovođenje zakona u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu, uopšteno, upotrebljavaju dugoročan pristup organizovanom kriminalitetu. Istrage organizovanog kriminaliteta su više proaktivne prirode, zasnovane na obaveštajnim podacima i analizama kriminalnih aktivnosti koje više pripadnici kriminalnih organizacija. Ovi modeli organizacije subjekata za suzbijanje organizovanog kriminaliteta, utiču i na pristup suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu, koji pre svega podrazumeva međuagencijski pristup u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, u kojem učestvuju specijalizovane agencije za sprovođenje zakona više zemalja. Opšte posmatrano, međuagencijski pristup u borbi protiv organizovanog kriminaliteta ima dva oblika: prvi, ad hoc saradnja i drugi, saradnja putem radnih grupa, koje se formiraju za duži vremenski period i pripadnici radnih grupa (pripadnici različitih agencija za sprovođenje zakona) zajednički rade na brojnim slučajevima organizovanog kriminaliteta.

Ključne reči: suprotstavljanje kriminalitetu, organizovani kriminalitet, specijalizacija, agencije za sprovođenje zakona, međuagencijski pristup suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu.

Specijalizajia agencija za sprovođenje zakona kao model suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu

Krivičnoprocesni subjekti suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu predstavljaju one državne organe za sprovođenje zakona, koji su pored ostalog, nadležni i za suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu, ili su pak, specijalizovani za borbu protiv organizovanog kriminaliteta. Modeli suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu su različiti, ali su najzastupljeniji oni modeli koje karakteriše specijalizacija agencija za sprovođenje zakona u pogledu organizacije i nadležnosti za suzbijanje organizovanog kriminaliteta. Takva specijalizacija se može ogledati kroz izgradnju specijalizovanih agencija za sprovođenje zakona, odnosno za kontrolu, istragu i otkrivanje krivičnih dela organizovanog kriminaliteta ili specijizacija unutar već postojećih agencija za sprovođenje zakona. Ove specijalizovane agencije ili specijalizacija unutar već postojećih agencija (sudska, tužilačka i policijska specijalizacija) primenjuju posebne metode i sredstva, u posebnim krivičnim postupcima, u cilju efikasne istrage i dokazivanja organizovanog kriminaliteta. Ipak i po ovom pitanju postoje različita mišljenja. Jedan broj eksperata iz oblasti suzbijanja organizovanog kriminaliteta se apsolutno slaže sa potrebom formiranja specijalnih organa za suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu. Drugi, se slažu sa navedenom potrebom, s tim što smatraju da je potrebna

samo tužilačka i policijska specijalizacija, a nikako sudska specijalizacija. Takođe treba navesti da određen broj eksperata ne slaže se sa navedenim pitanjem, jer smatraju da se efikasno suzbijanje krivičnih dela organizovanog kriminaliteta može ostvarivati kroz jačanje organa krivičnog pravosuđa, njihovo osposobljavanje, edukaciju, materijalno obezbeđenje, ali bez ikakvih specijalizacija. Njihovo mišljenje je da su i specijalisti različitih profila neophodni, navodeći primer policijske i sudske organizacije u Italiji, gde se u istrazi konkretnog slučaja organizovanog kriminaliteta, formiraju radne grupe (timovi), upravo od specijalista različitih profila. Stručnjaci koji smatraju malo verovatnom takvu mogućnost, mišljenja su da nije presudno formiranje posebnih policijskih organizacija, već je nužno stvoriti takvu organizaciju koja uključuje različite ljude, pri čemu ne treba stvarati "zatvorene ekipe", koje bi bile izolovane od ostalih struktura pri čemu neće imati mogućnost ostvarivanja efikasnih rezultata. Takođe, oni smatraju da je važno da specijalisti za određene oblasti organizovanog kriminaliteta ne budu uvek skoncentrisani na iste poslove, zbog njihovog mentalnog (psihičkog) zdravlja¹.

Potrebna formiranja specijalnih organa za suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu, treba da bude odraz stanja organizovanog kriminaliteta u društvu². Shodno tome, ako je stanje organizovanog kriminaliteta takvo da redovni organi za sprovođenje zakona, u okviru redovne delatnosti, ne mogu uspešno kontrolisati organizovani kriminalitet, onda je moguće formirati posebne organe, koji bi u posebnom postupku korišćenjem specijalnih istražnih tehnika, ali i drugih raspoloživih mera i radnji, suprotstavljali se organizovanom kriminalitetu. Znači, formiranje takvih organa treba da odgovara realnim potrebama, čemu svakako treba da prethodi ozbiljna analiza organizovanog kriminaliteta (stepen ugroženosti organizovanim kriminalitetom, oblici ispoljavanja, organizovanost kriminalnih grupa, itd.), te ukoliko se pokaže opravdanim, potrebno je formirati posebne organe. Pored toga, formiranje posebnih organa treba da bude precizno zakonski određeno i da traje onoliko dugo koliko traju uslovi koji su doveli do toga. Takođe, smatramo da formiranje posebnih organa treba da bude usmereno isključivo ka policijskim i eventualno tužilačkim organima, (posebni policijski i eventualno tužilački organi za suzbijanje organizovanog kriminaliteta), kao i posebnu sudska specijalizaciju u krivičnim predmetima organizovanog kriminaliteta (posebna sudskih odeljenja za organizovani kriminalitet, u okviru već postojećih sudova), navodeći da već postojeće sudije više

¹ Ekspertski intervju korišćen je za dobijanje vrednosnih sudova i mišljenja, vezanih za korišćenje savremene metoda suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu, sagledano sa krivičnih, procesnih i kriminalističkih aspekta. Ekspertski intervju obavljen je sa domaćim i stranim ekspertima (ekspertski tim) iz oblasti krivičnog prava, krivičnog procesnog prava i kriminalistike, koji se teorijski ili praktično bave problematikom organizovanog kriminaliteta, odnosno njegovog suprotstavljanja. U tom cilju sačinjen je anketni list sa 33 (tridesetiti) pitanja, tvrdnje, stava i mišljenja i pet ponuđenih odgovora (odgovori intenziteta) a ostavljena je mogućnost da ispitanici navedu svoju tvrdnju, stav ili mišljenje. Strukturu ispitanika ekspertskog tima čini 17 (sedamnaest) ispitanika različitih oblasti interesovanja (krivično pravo, krivično procesno pravo i kriminalistika), domaći i strani eksperti. Ekspertski tim izabran je na osnovu njihove oblasti naučnog interesovanja, te njihove reputacije, odnosno njihovih rezultata naučno istraživačkog rada, koji su u nauci, teoriji i praksi verifikovani. Ekspertski intervju obavljen je korišćenjem Delfi metode. Vidi opširnije: Šikman, M. (2010). *Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt*. Banja Luka: Defendologija centar za bezbednosna, kriminološka i sociološka istraživanja, str. 436.

² Kao prethodno pitanje suzbijanja organizovanog kriminaliteta nužna je detaljna analiza organizovanog kriminaliteta. Analizu organizovanog kriminaliteta treba uraditi na bazi određenih parametara na osnovu kojih bi se sagledalo: stanje organizovanog kriminaliteta i profil kriminalnih organizacija koje deluju. Stanje organizovanog kriminaliteta treba da obuhvati sagledavanje oblika ispoljavanja organizovanog kriminaliteta, načina realizacije kriminalnih aktivnosti, ugroženosti društva, itd. Profil kriminalnih organizacija treba uraditi na način kako bi se utvrdila: struktura kriminalne grupe, njena veličina, korišćenje nasilja u postupanju, etnički i socijalni karakter kriminalne grupe, vista kriminalne aktivnosti koju viši, uključenosť u višenje prekograničnih kriminalnih aktivnosti, korišćenje koruptivnog delovanja, kao i političkog uticaja, preduzimanje legalnih aktivnosti od strane kriminalnih grupa, saradnja sa drugim kriminalnim grupama, itd.

garantuju čovekva prava³. Isto tako, u uslovima specijalizacije agencija za sprovođenje zakona u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, specijalizacijom treba da budu obuhvaćeni i drugi organi za sprovođenje zakona, kao npr. zatvorski organi unutar kojih bi bila formirana posebna zatvorska i pritvorska odeljenja za osumnjičene, odnosno osuđene za organizovani kriminalitet.

Specijalizacija agencija za sprovođenje zakona u cilju suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu, analogna je insistiranju na primeni specijalnih istražnih tehnika u otkrivanju i istrazi krivičnih dela organizovanog kriminaliteta, te iz tog razloga predstavlja preporuku u tom pravcu⁴. Upravo je složenost organizovanog kriminaliteta uzrok primene specijalnih istražnih tehnika. Naime, organizovani kriminalitete i opasnosti koje nosi sa sobom traže od državnih organa specijalne radnje i mere istraživanja (npr., nadzor telekomunikacija, ili korišćenje prikrivenog istražitelja). Naravno, korišćenje takvih radnji i mera mora uvek biti zasnovano na zakonskim rešenjima, koja opet moraju biti usaglašena sa međunarodnim standardima. Jedan od načina da se uz efikasnost borbe protiv kriminaliteta vodi računa i o zaštiti osnovnih ljudskih prava (npr., prava na privatnost iz člana 8. Evropske konvencije o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda). Pored toga bitno je navesti da se ne smeju zaboraviti klasične istražne radnje, jer i posebne radnje nisu svemoguće. Takođe, na specijalizaciju agencija za sprovođenje zakona upućuju i mnogi međunarodnopravni standardi u oblasti suzbijanja organizovanog kriminaliteta, uključujući konvencije i preporuke međunarodnih organizacija kao što su Ujedinjene nacije, Evropska unija, Savet Evrope, Interpol i druge. Tako, da bi implementirali specijalne istražne tehnika u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, države članice treba da svojim agencijama za sprovođenje zakona omoguće potrebnu tehnologiju, ljudske i finansijske resurse i adekvatnu obuku, sa ciljem da se olakša upotreba specijalnih istražnih tehnika. Ovi međunarodnopravni standardi podrazumevaju specijalizaciju agencija za sprovođenje zakona (specijalizacija unutar već postojećih agencija ili formiranje novih agencija), kao i specijalizaciju u pogledu formiranja saveta na nacionalnim nivoima, sa ciljem da pomognu ili savetuju odgovorne organe u korišćenju specijalnih istražnih tehnika.

Specijalizacija agencija za sprovođenje zakona u suzbijanju organizovanog kriminaliteta u skladu je sa načelima koja se odnose na primenu posebnih krivičnoprocesnih sredstava i metoda u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu. Ova načela mogu se posmatrati sa dva aspekta. *Prvi*, podrazumeva primenu načela koja su svojstvena krivičnom postupku uopšte, a samim tim i posebnom delu krivičnog postupka koji se odnosi na primenu posebnih krivičnoprocesnih sredstava i metoda u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu. Radi se o krivičnoprocesnim načelima⁵. *Drugi*, obuhvata specifična načela koja se odnose na primenu posebnih delatnosti, odnosno specijalnih istražnih tehnika, radi suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu. Radi se o specifičnim krivičnoprocesnim načelima primene posebnih krivičnoprocesnih

³ U prilog ovoj tezi izražena su mišljenja da posebne organizacije mogu da obuhvate organe nadležne za otkrivanje, istraživanje i optuženje (konkretno organizovanog kriminaliteta), ali da sudovi budu izuzeti iz toga, jer bi uvođenjem posebnih sudova, bio narušen princip jednakosti građana. Uporedi: Grubač, M. (2002). Zakonik o krivičnom postupku i posebne odredbe o postupku za dela organizovanog kriminaliteta. *Praktična primena novog jugoslovenskog Zakonika o krivičnom postupku*. Beograd, str. 7-19.

⁴ Član 20. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta, pod naslovom Specijalne istražne tehnike, insistira da ako to dozvoljavaju osnovni principi domaćeg pravnog sistema, svaka država potpisnica, u okviru svojih mogućnosti i pod uslovima propisanim njenim domaćim zakonodavstvom, preduzima neophodne mere da omogući odgovarajuće korišćenje kontrolisane isporuke i, tamo gde proceni da je to celishodno, korišćenje drugih specijalnih istražnih tehnika, kao što je elektronsko praćenje ili drugi oblici nadzora i tajne operacije, od strane nadležnih organa na njenoj teritoriji za potrebe efikasne borbe protiv organizovanog kriminala. Vidi: *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, Palermo, Italy, 2000.

⁵ Ne upuštajući se u detaljnu analizu krivičnoprocesnih načela, kao osnovna i opšte prihvaćena načela, kod nas i u uporednom krivičnom procesnom zakonodavstvu, mogu se smatrati ona načela koja su navedena opštim zakonima o krivičnom postupku.

sredstava i metoda u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu⁶. Ipak, do izražaja posebno dolazi *načelo specijalizacije službenih aktera prekrivičnog i krivičnog postupka* (Škulić, 2003:209-224) u krivičnim predmetima koji se odnose na organizovani kriminal postupaju službena lica, odnosno akteri krivičnog i prekrivičnog postupka koji su posebno specijalizovani za rad u krivičnim predmetima organizovanog kriminaliteta i koji shodno odgovarajućim zakonskim propisima imaju pravo i dužnost da ostvaruju odgovarajuću ulogu u prekrivičnim i krivičnim postupcima za dela organizovanog kriminaliteta. Kada je reč o praktičnoj primeni ovog načela, treba istaći da je specijalizaciju moguće sprovesti kod svih subjekata koji participiraju u postupku otkrivanja i dokazivanja krivičnih dela, mada je ona uobičajena kod onih subjekata koji učestvuju u prekrivičnom postupku ili fazi istrage (policijski organi i tužilaštva) i to kroz formiranje novih policijskih ili tužilačkih organa ili specijalizaciju već postojećih policijskih i tužilačkih agencija (formiranje posebnih odeljenja, jedinica i slično)⁷.

Pored toga potrebno je osigurati neophodnu operativnu nezavisnost tih posebnih odeljenja, ali i osiguranje razdvajanja pravnog i institucionalnog nadzora nad njihovim radom. To znači da je potrebno razdvojiti nadzor koji vrše agencije za sprovođenje zakona u svrhu krivične istrage od nadzora koji se vrši nezavisno od agencije za sprovođenje zakona (npr. posebnih parlamentarnih komisija ili ombudsmana). Mnogi stručnjaci iz ove oblasti slažu se sa potrebom formiranja posebnih nadzornih tela, koji bi imalo određenu nezavisnost u radu i vršili nadzor nad primenom specijalnih istražnih tehnika, jer smatraju da se na taj način povećava transparentnost u rada i drugo. Ipak, jedan broj istih ne slaže se sa nevedenim potrebama, navodeći da bi uspostavljanje posebnih nadzornih tela moglo oslabiti ili prekinuti lanac sudske kontrole, što nije prihvatljivo. Naime, razumljivo je kontrolno delovanje nad onim koji vrši ili primenjuje posebnu istražnu radnju, ali formiranje novih nadzornih tela udaljava ta pitanja od sudske kontrole. Sudska kontrola je neophodna iz više razloga (npr., nezavisnosti sudskog tela, objektivnosti, kao i tvrdnje da je sud najbolji čuvar ljudskih prava). Takođe i drugi eksperti su mišljenja da se u našim balkanskim uslovima, u sadašnjem momentu, ne mogu formirati potpuno nezavisni nadzorni organi, ako se u obzir uzmu karakteristike organizovanog kriminaliteta i njegovo prilagođavanje društveno ekonomskim uslovima zemlje, i sa druge strane stanjem u sudskim, tužilačkim i policijskim agencijama u kojima još uvek ima elemenata korumpiranosti i evidentnog političkog uticaja. Zbog toga su problemi korupcije, političkih i drugih pritisaka na lica koja preduzimaju specijalne istražne tehnike i na lica koja vrše nadzor nad njihovim preduzimanjem su realni i mogući, što može da kompromituje primenu specijalnih istražnih tehnika (Šikman, 2010:556). Mišljenja smo da je veoma interesantno pitanje zakonskog usvajanja ILP modela (*Information Led Policing*), možda čak i efikasnije od posebnih organa kontrole. Problem je što manipulacije mogu biti suptilnije. Smatramo da je ovom pitanju potrebno posvetiti posebnu pažnju, te analizom svih relevantnih činilaca opredeliti se za jedan od načina zaštite od korupcije, političkih i drugih pritisaka ili pak iznaći drugi odgovarajući metod.

⁶ Pored osnovnih i opšteprihvaćenih krivičnoprocesnih načela, u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu, a naročito, prilikom primene posebnih krivičnoprocesnih metoda i sredstava (specijalnih istražnih tehnika), poznata su i specifična krivičnoprocesna načela koja se odnose na navedenu materiju. O navedenim specifičnim krivičnoprocesnim načelima razmatrano je na XVI Međunarodnom kongresu za krivično pravo, održanom 1999. godine u Budimpešti, kada je istaknuto da se rezultati, odnosno saznanja (činjenice) do kojeg se dolazi primenom specijalnih istražnih radnji mogu koristiti kao dokaz u krivičnom postupku samo u slučaju da su radnje preduzete u skladu sa određenim načelima i to: načelom legaliteta, načelom supsidijarnosti, načelom srazmernosti i načelom sudskog nadzora. Videti: Resolutions adoptees lors du XVIIeme Congres International de droit Penal, Le XVIIeme Congres international de droit penal s'est tenu a Budapest du 5 au 11 septembre 1999.

http://www.penal.org/new/publications.php?Doc_zone=PUB&langage=fr&ID_doc=50.

⁷ Uporedi: Marinković, D., Đurđević, Z. Ivanović, Z. (2009). Specijalizacija državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, *Pravna riječ* br. 19/2009. Banja Luka: Udruženje pravnika Republike Srpske, str. 541-542.

Naravno, značajno je urediti pitanje finansiranja specijalizovanih institucija za suzbijanje organizovanog kriminaliteta. Posebno do izražaja dolazi pitanje korišćenja finansijskih sredstava prilikom primene posebnih istražnih mera. U tom smislu nužno je usvojiti detaljan zakonski okvir kojim će se urediti korišćenje finansijskih sredstava (npr. u obliku specijalnih fondova) prilikom primene posebnih istražnih radnji, posebno u pogledu finansiranja tajnih operacija, prikrivenih istražitelja i informatora, te osigurati efikasan nadzor nad njihovim korišćenjem.

Netreba zaboraviti ni stalnu specijalističku edukacija sudija, tužilaca i policijskih službenika, što je osnova za primenjivanje specijalnih istražnih tehnika, dok osnovni princip u postupanju treba da bude vladavina zakona. Institucionalizovanjem i unapređenjem stalne stručne (specijalističke) obuke o specijalnim istražnim tehnikama, strateškom planiranju i strateškoj analizi organizovanog kriminaliteta, kao i o kriminalističko obavestajnom radu moguće je ostvarivanje uspešne i efikasne primene specijalnih istražnih tehnika u suzbijanju organizovanog kriminaliteta. Obuka i stručno osposobljavanje može se višiti institucionalizovanjem kompletne opšte obuke o posebnim istražnim merama za određene policijske službenike uključene u korišćenje posebnih istražnih mera i njihovu kontrolu i institucionalizovanjem posebne (specijalističke) obuke za prikrivene istražitelje i policijske službenike za provođenje zakona koji rukovode i usmeravaju prikrivene istražitelje. Međutim, takvu obuku potrebno je višiti uz pomoć stručnjaka iz prakse, jer samo takvom kombinacijom može se doći do uspeha⁸. Takođe, ovakav način obuke nije i jedini, te treba iznalaziti nove i pogodnije načine, prateći savremena tehnička dostignuća. Obuku i osposobljavanje lica za primenu specijalnih istražnih tehnika treba usmeravati ka specijalizovanim obrazovnim institucijama koji imaju kapacitete (naučne i praktične) u cilju uspešne realizacije takve obuke.

Specijalizovane agencije za sprovođenje zakona u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu razlikuju se od klasičnih agencija za sprovođenje zakona (lokalnih i drugih agencija za sprovođenje zakona) u njihovoj nadležnosti i načinima vršenja istrage (Newbold, 1997). Specijalizovane agencije za sprovođenje zakona u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu, uopšteno, upotrebljavaju dugoročan pristup organizovanom kriminalitetu. Istrage organizovanog kriminaliteta su više proaktivne prirode, zasnovane na obavestajnim podacima i analizama kriminalnih aktivnosti koje više pripadnici kriminalnih organizacija (Newbold, 1997). Ovakav analitički i strateški pristup⁹ u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu omogućava adekvatnu primenu preventivnih i represivnih metoda ali i odgovarajuću aktivnost države u donošenju niza ekonomskih, političkih, pravnih, socijalnih i drugih mera, uz postojanje apsolutne političke volje i političkog koncenzusa države kao osnovnog organa, u suprotstavljanju transnacionalnom organizovanom kriminalitetu. Proaktivno strateški suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu

⁸ Naime, specijalizacija agencija za sprovođenje zakona u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, kao i pitanje upotrebe specijalnih istražnih tehnika je dosta specifično, još teorijski i praktično neistraženo, ali i opterećeno različitim stavovima i mišljenjima, često dijametralno suprotim. Pored toga univerziteti su udaljeni od uvida o primeni ovih metoda u praksi, a sudska praksa je još uvek nedovoljna.

⁹ Strateška analiza bavi se dugoročnim problemima, procenama i trendovima organizovanog kriminaliteta i to je ključna razlika od taktičke analize (uglavnom se bavi trenutnim problemima) i administrativne analize (bavi se mogućnostima kapaciteta administracije da pronalazi i rukovodi rešenjima i njihovom delatvomošću). Dalje, obično se koristi da odredi važna pitanja s ciljem "strateškog" kreiranja politike. Fokusira najvažnije probleme i služi za glavne i dugoročne systemske reforme sa značajnim uticajem na društvo u celini. Namenjena je pronalazenju rešenja koja izlaze daleko izvan limitiranih poboljšanja. Suština globalne strategije je u tome da se ona iznad taktičke obrade pojedinačnog slučaja i smera na stvaranje i primenu kompleksa operativno taktičkih mera s ciljem suzbijanja kriminaliteta u celini i njegovo potiskivanje kao ukupnog kompleksa antisocijalnog delovanja. Globalna strategija se može posmatrati i u kontekstu opšte strategije za suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu, koja se zasniva na mobilizaciji celokupne društvene zajednice u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu, pri čemu do izražaja dolazi saradnja svih službi bezbednosti i građana u sprečavanju organizovanog kriminaliteta.

podrazumeva i analizu svih njegovih bitnih elemenata i značajnih svojstava, njegovo celokupno sagledavanje jedan sistematičan pristup. To podrazumeva sagledavanje njegovih etioloških i fenomenoloških obeležja i predviđanje kakva se sve kriminalna delatnost u okviru organizovanog kriminaliteta može očekivati u budućem periodu. Takav, celovit i sistematičan pristup u planiranju operativne delatnosti dovodi do strategijskog planiranja kao jedino prihvatljivog kada je u pitanju suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu. Kao takve, specijalizovane agencije za sprovođenje zakona otkrivaju i gone slučajeve organizovanog kriminaliteta koji su organizacijski i tehnološko kompleksniji i imaju za to potrebne ljudske, materijalne i druge resurse. Takođe, specijalizovana agencija za sprovođenje zakona u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu su, u većini slučajeva, nosioci međunarodne saradnje u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta.

Modeli specijalizacija agencija za sprovođenje zakona u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, sa osvrtom na Republiku Srpsku i BiH

Kao što je navedeno i u prethodnom tekstu modeli specijalizacija agencija u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, mogu biti u okviru već postojećih organa ili kroz formiranje novih agencija za sprovođenje zakona. Inače u svetu, ali i kod nas, već je prisutna policijska specijalizacija, odnosno formiranje policijskih agencija specijalizovanih za određene policijske poslove. Tako se formiraju granične policije za pitanja kontrole i prelaska državne granice (i drugih pitanja u vezi sa državnom granicom), i drugo, zatim agencije za suzbijanje organizovanog kriminaliteta (npr. FBI¹⁰ u Sjedinjenim Američkim Državama, SOCA¹¹ u Velikoj Britaniji) ali i posebne policijske agencije za suzbijanje pojedinih vrsta organizovanog kriminaliteta, kao npr. DEA¹² u Sjedinjenim Američkim Državama, koja se isključivo bavi otkrivanjem i istragom krivičnih dela u vezi sa narkoticima. Takođe, poznata je i praksa formiranja posebnih tužilaštava za suzbijanje organizovanog kriminaliteta, kao što su Antimafijaška tužilaštva i Nacionalna antimafija tužilaštvo u Italiji¹³ ili USKOK¹⁴ u Hrvatskoj (Ured za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminaliteta). Suština

¹⁰ Federalni istražni biro (*Federal Bureau of Investigative*) je agencija za sprovođenje zakona pri Ministarstvu pravde Sjedinjenih Američkih Država, nadležna za vođenje krivičnih istraga na saveznom nivou i unutrašnju bezbednost. Značajna delatnost FBI-a je u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, uključujući i suprotstavljanje mafiji, pri čemu je formirano posebno odeljenje za organizovani kriminal (Organized Crime Section - OCS). Pored toga u suzbijanju organizovanog kriminaliteta od strane FBI još uvek se koriste odredbe čuvenog RICO zakona (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act). Vidi: <http://www.fbi.gov/homepage.htm>

¹¹ Agencija za suzbijanje ozbiljnog kriminala (*Serious Organised Crime Agency - SOCA*) je ustanovljena Zakonom o ozbiljnom organizovanom kriminalu i policiji (*Serious Organised Crime and Police Act*) čiji je primarni cilj borba protiv trgovine narkoticima, trgovine ljudima, pranja novca i prevara. Deluje ne samo u Engleskoj i Velju, već i u Škotskoj i Severnoj Irskoj. SOCA je objedinila Nacionalnu kriminalističko-obaveštajnu službu (*National Criminal Intelligence Service - NCIS*), Nacionalni tim za borbu protiv kriminala (*National Crime Squad - NCS*), deo poteske i carinske službe nadležan za suzbijanje krijumčarenja droge i nezakonitih finansijskih operacije, kao i deo Imigracione službe (*U.K. Immigration Service*). Vidi: <http://www.soca.gov.uk/>

¹² Odeljenje za suzbijanje droga (*Drug Enforcement Administration - DEA*) je agencija za sprovođenje zakona u okviru Ministarstva pravde Sjedinjenih Američkih Država čiji je zadatak borba protiv krijumčarenja i zloupotrebe narkotika u Sjedinjene Američke Države. Pored toga, DEA deluje i u inostranstvu, odnosno uključena je u mnogobrojne istrage trgovine narkoticima širom sveta. Vidi: <http://www.justice.gov/dea/index.htm>

¹³ Nadležnost za vođenje istraga u Italiji poverena je posebnim tužilačkim organima (*Procuratore Nazionale Antimafia*), koji deluju u 26 okruga, a njihovu delatnost koordinira centralni tužilački organ (*Direzione Nazionale Antimafia*). Težnja nosilaca državne vlasti je da se promenama u organizaciji, delokrugu rada i ovlašćenjima, odnosno formiranjem novih pravosudnih i izvršnih organa, stvori centralizovan, jedinstven i specijalizovan "blok" organa krivičnog gonjenja - tužilaštva,

specijalizacije agencija za suzbijanje organizovanog kriminaliteta, kroz formiranje novih agencija, jeste uspostavljanje novih organizacionih struktura koje bi se isključivo bavile suprotstavljanjem organizovanom kriminalitetu ili pojedinim oblicima ispoljavanja organizovanog kriminaliteta, kao što su zloupotrebe opojnih droga, visokotehnološkog kriminaliteta i drugih. U tom smislu treba koristiti pozitivna iskustva u eventualnom kreiranju posebnih policijskih organa za suzbijanje organizovanog kriminaliteta ili pojedinih njegovih oblika ispoljavanja.

Specijalizacija agencija unutar već postojećih agencija za suzbijanje organizovanog kriminaliteta je model koji je takođe poznat u praksi suzbijanja organizovanog kriminaliteta, a koji podrazumjeva specijalizaciju unutar već postojećih agencija za sprovođenje zakona, tj. stvaranje posebnih organizacionih jedinica, koje se bavi suzbijanjem organizovanog kriminaliteta. Ovakav pristup prisutan je u većini zemalja u regionu, uključujući i Bosnu i Hercegovinu i Republiku Srpsku.

Tako je na nivou Bosne i Hercegovine izvršena specijalizacija unutar policijskih, tužilačkih i sudskih organa. Formirane su Granična policija BiH (GP BiH) i Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA), koje se, između ostalog, bave i suzbijanjem organizovanog kriminaliteta. Nadležnosti Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA) su propisane Zakonom o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu¹⁵ i odnose se uglavnom na organizovani kriminal, terorizam, ratne zločine, trgovinu ljudima i druga krivična dela protiv čovečnosti i vrednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teški finansijski kriminal. Takođe, izvršena je i specijalizacija Tužilaštva BiH i Suda BiH, koja su između ostalog, nadležna i za krivična dela organizovanog kriminaliteta na nivou Bosne i Hercegovine, naročito krivična dela međunarodnog prometa opojnim drogama, trgovine ljudima, koruptivna krivična dela gde su izvršioци predstavnici institucija Bosne i Hercegovine, kao i za krivična dela ekonomskog kriminaliteta kojima se ugrožava ekonomski integritet i jedinstvo tržišta u Bosni i Hercegovini. S ciljem što efikasnijeg istraživanja i krivičnog procesuiranja navedenih krivičnih dela, u Sudu i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine formirana su Posebna odelenja za organizovani kriminalitet, ekonomski kriminalitet i korupciju, gde je pored domaćih tužilaca, u prelaznom periodu, imenovan i određen broj međunarodnih tužilaca. Takođe unutar Tužilaštva BiH formirane su dve udarne grupe i to: Udarna grupa za borbu protiv trgovine ljudima i organizovane ilegalne imigracije i Udarna grupa za borbu protiv terorizma i jačanja sposobnosti za borbu protiv terorizma.

U Republici Srpskoj suzbijanje organizovanog kriminaliteta institucionalizovao je kroz organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, te nadležnih tužilaštava i sudova. Specijalizacija za suzbijanje organizovanog kriminaliteta je izvršena u Upravi kriminalističke policije MUP-a Republike Srpske, Okružnog tužilaštva Banja Luka i Okružnog Suda Banja Luka. Rad Uprave kriminalističke policije usmeren je, pored ostalog, na suzbijanje organizovanog kriminaliteta, suzbijanje proizvodnje i prometa opojnih droga, privredni kriminalitet i korupciju, krađe motornih vozila kao i dela iz domena opšteg kriminaliteta. Uprava kriminalističke policije vrši obradu najsloženijih krivičnih dela, vrši poslove kontrole, nadzora i instruktivnog usmeravanja rada svih organizacionih i jedinica za podršku kriminalističke policije na poslovima suzbijanja i otkrivanja krivičnih dela u oblasti ekonomskog

suda i policije, nasuprot mafijaškim udruženjima, čime bi se efikasnost borbe protiv organizovanog kriminala izdigla na veći, zavidniji nivo. (Marinković, Đurđević, Ivanović, 2009:547).

¹⁴ Ureda za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala (USKOK) je posebno državno tužilaštvo specijalizovano za krivični progon korupcije i organizovanog kriminaliteta sa sjedištem u Zagrebu, a nadležan je za područje cele Republike Hrvatske. Pored toga USKOK je nadležan i za vođenje krivičnog postupka u krivičnim predmetima protiv organizatora grupe ili zločinačke organizacije za izvršenje krivičnih dela podvođenja, nedozvoljene trgovine zlatom i izbegavanja carinskog nadzora, kao i za krivična dela prikrivanja protivzakonito dobijenog novca, sprečavanja dokazivanja, prisile prema pravosudnom službeniku, sprečavanja službene osobe u obavljanju službene dužnosti, napada na službenu osobu, kao i krivičnog djela otkrivanja identiteta zaštićenog svedoka. Vidi: <http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=18>

¹⁵ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 27/04.

kriminaliteta, organizovanog i teškog kriminaliteta, opšteg kriminaliteta, neovlaštene proizvodnje i prometa opojnih droga, uz podršku kriminalističko obavještajnih analiza, kriminalističko tehničkih metoda i sredstava, posebnih operativnih poslova i potraga, vrši nadzor nad zakonitosti rada organizacionih i jedinica za podršku na poslovima suzbijanja i otkrivanja krivičnih dela, pronalaženja i hvatanja izvršilaca krivičnih dela i obezbeđenja potrebnih dokaza za uspešno vođenje krivičnog postupka, i druge mere i radnje predviđene zakonom. Unutar Uprave kriminalističke policije za suzbijanje organizovanog kriminaliteta formirana je posebna organizaciona jedinica pod nazivom Jedinica za posebne istrage, koja je organizovana i nadležna za suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu na području cele Republike Srpske. Naime, Jedinica za posebne istrage vrši poslove sprečavanja, otkrivanja i sprovodi neposredne istrage krivičnih djela terorizma, organizovanog kriminaliteta i ratnih zločina, radi na predmetima vezanim za navedena dela delegiranim iz drugih organizacionih jedinica, pronalaženju i hapšenju izvršilaca krivičnih dela organizovanog kriminaliteta¹⁶. Prema tome Jedinica za posebne istrage može se definisati kao organizaciona jedinica Uprave kriminalističke policije koja je zadužena za otkrivanje i dokazivanje najtežih oblika privrednog i organizovanog kriminaliteta.

U cilju efikasnog suzbijanja organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala u Republici Srpskoj, Zakonom o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala¹⁷, uređuju se osnivanje, organizacija, nadležnost i ovlašćenja posebnih organizacionih jedinica tužilaštva i suda, te drugih državnih organa u Republici Srpskoj, te se uređuju drugi uslovi radi efikasnog otkrivanja i krivičnog gonjenja učinilaca krivičnih dela organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminaliteta. Tako, u Okružnom tužilaštvu Banja Luka, osniva se Posebno tužilaštvo za suzbijanje organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala, koje se naziva Specijalno tužilaštvo, i koje postupa u predmetima: a) krivičnih dela organizovanog kriminala iz člana 383a. Krivičnog zakona Republike Srpske, zatim, krivičnih dela sa elementima organizovanosti, kao i krivičnih dela povezanih sa takvim delima ili učiniocima takvih dela, a u slučajevima kada za postupanje nije nadležno Tužilaštvo i Sud Bosne i Hercegovine; b) najtežih oblika krivičnih dela protiv privrede i platnog prometa, i protiv službene dužnosti kada je zbog okolnosti izvršenja dela ili posledica dela krivično gonjenje od posebnog značaja za Republiku Srpsku, te krivičnih dela povezanih sa takvim delima ili učiniocima takvih dela; v) drugih krivičnih dela predviđenih krivičnim zakonodavstvom Republike Srpske, kod kojih je kao najmanja zaprećena kazna zatvora u trajanju od pet godina, a kada je zbog okolnosti izvršenja dela ili posledica dela krivično gonjenje od posebnog značaja za Republiku Srpsku, te krivičnih dela povezanih s takvim delima ili učiniocima takvih dela¹⁸. Specijalno tužilaštvo ima nadležnost na čitavoj teritoriji Republike Srpske, te je samostalno i nezavisno u svom radu. Specijalno tužilaštvo čine:

¹⁶ Pored navedenog Jedinica za posebne istrage preuzima aktivnosti na privođenju izvršilaca Specijalnom tužilaštvu, na osnovu naredbi tužilaštva i u skladu sa Zakon o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala, Zakonom o krivičnom postupku i Krivičnim zakonom, prikuplja obavještajna saznanja i dokaze o navedenim oblicima kriminaliteta, prati i analizira stanje bezbednosti i pojave koje pogoduju nastanku i razvoju terorizma i organizovanog kriminaliteta, organizuje i obavlja kriminalističko operativne i stručne poslove. Preuzima posebne istražne radnje u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku a na osnovu naredbe sudije za prethodni postupak. Organizuje i neposredno rukovodi i učestvuje u određenim akcijama iz oblasti sprečavanja i otkrivanja najstroženijih krivičnih dela, pronalaženju i hvatanju njihovih izvršilaca, ostvaruje saradnju sa državnim organima, Službom za reviziju, javnog sektora, Upravom za indirektno oporezivanje, Poreskom upravom i drugim finansijskim institucijama, u poslovima od značaja za efikasno sprečavanje i otkrivanje najstroženijih oblika kriminaliteta. Vršiti procene, planiranje i izvođenje akcija sa drugim nosiocima javnih ovlašćenja u cilju efikasnije borbe protiv kriminaliteta.

¹⁷ Zakon o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 37/06, izmjene i dopune br. 69/06.

¹⁸ Specijalno tužilaštvo može preuzeti predmete drugih tužilaštava na osnovu odluke o preuzimanju predmeta koja se donosi u formi naredbe, što je detaljno regulisano trećim poglavljem, čl. 12-15 navedenog zakona.

glavni specijalni tužilac, zamjenik glavnog specijalnog tužioca i onoliko specijalnih tužilaca koliko odredi Visoki sudski i tužilački savet Bosne i Hercegovine, na preporuku glavnog specijalnog tužioca i glavnog republičkog tužioca. Radom Specijalnog tužilaštva rukovodi i isto predstavlja glavni specijalni tužilac, kojeg na dužnost imenuje Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine, u trajanju od 5 (pet) godina, uz mogućnost ponovnog raspoređivanja. Pored glavnog specijalnog tužioca Visoki sudski i tužilački savet Bosne i Hercegovine na dužnost imenuje i Zamenika glavnog specijalnog tužioca i specijalne tužioce. U Specijalno tužilaštvo imenuje se određen broj stručnih saradnika, tužilačkih istražilaca, te ostalog pratećeg osoblja.

Pored Specijalnog tužilaštva u okviru Okružnog suda u Banjoj Luci, formira se Posebno odeljenje za organizovani i najteže oblike privrednog kriminala. Posebno odeljenje, nadležno je na čitavoj teritoriji Republike Srpske, za postupanje u gore navedenim slučajevima, bez obzira na propisanu kaznu za pojedino krivično delo, odnosno u svim slučajevima kada je od glavnog specijalnog tužioca doneta odluka o preuzimanju predmeta. Radom Posebnog odeljenja rukovodi predsednik Posebnog odeljenja za organizovani i najteže oblike privrednog kriminala. Predsednika i sudije Posebnog odeljenja raspoređuje predsednik Okružnog suda Banjaluka iz reda sudija tog suda. U slučaju potrebe, u Posebno odeljenje Visoki sudski i tužilački savet BiH može imenovati sudije iz drugih sudova u Bosni i Hercegovini. U hitnim slučajevima, Visoki sudski i tužilački savet BiH može privremeno uputiti i sudije iz drugih sudova u Posebno odeljenje, u skladu sa svojim nadležnostima. Sudije Posebnog odeljenja dužnost obavljaju bez ograničenja trajanja mandata, imaju potreban broj stručnih saradnika, te pratećeg osoblja.

Pristup suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu

Osnova suprotstavljanja transnacionalnog organizovanog kriminaliteta jeste međuagencijski pristup u borbi protiv organizovanog kriminaliteta u kojem učestvuju specijalizovane agencije za sprovođenje zakona više zemalja¹⁹. Šlegel (*Kip Schlegel*) dokazuje da sama suština transnacionalnog organizovanog kriminaliteta zahteva internacionalni odgovor agencija za sprovođenje zakona u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu, pri čemu ostale agencije za sprovođenje zakona ne mogu imati potrebne kapacitete za ostvarivanje ovog cilja (Schegel, 2000). Opšte posmatrano, međuagencijski pristup u borbi protiv organizovanog kriminaliteta ima dva oblika: *prvi*, ad hoc saradnja i *drugi*, saradnja putem radnih grupa (Newbold, 1997).

Ad hoc saradnja podrazumeva saradnju agencija za sprovođenje zakona u svakom slučaju pojedinačno. Agencije iniciraju saradnju za svaki slučaj pojedinačno, pri čemu realizaciju zajedničkih aktivnosti sprovode uzajamnom koordinacijom. Saradnja se završava kada slučaj bude rešen (NIJ, 1999). Ovo može da bude i osnovna zamerka ad hoc saradnji, budući da je zahvaćen konkretan slučaj, a ne posmatra se organizovani kriminalitet u celini.

¹⁹ Primer uspešne međuagencijske saradnje u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta jeste operacija Trifekta (*Operation Trifecta*) koja je realizovana 2003. godine u SAD-u, u kojoj je učestvovalo devet različitih agencija za sprovođenje zakona iz dve države (SAD-e i Meksika), koja je trajala 19. meseci međunarodne istrage, pod vođstvom američke Agencije za suzbijanje droga (Drug Enforcement Administration - DEA), a koja je rezultirala podizanjem optužnice protiv meksičkog narko bosa *Ismael Zambada-Garcia* i hapšenja preko 240 pojedinaca, članova meksičkog narko-kartela u Sjedinjenim Državama i Meksiku. (Drug Enforcement Administration – DEA, *Mexican Drug Lord Indicated and More Than 240 Individuals Arrested in Operation Trifecta: International Narcotics Investigation Takes Down Key Members of the Zambada – Gracia Drug Organization*, July, 31,2003. www.dea.gov/major/trifecta/index.htm).

Najveći broj eksperata slaže se sa potrebom saradnje na međunarodnom nivou (bilateralna ili multilateralna saradnja) u primeni specijalnih istražnih tehnika radi suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu²⁰. Uostalom o tome svedoče brojne konvencije, rezolucije, preporuke i smernice koje se odnose na ove oblasti i koje se usvajaju na univerzalnom i regionalnom planu. Stručnjaci smatraju da je to danas jedini način suprotstavljanja transnacionalnom organizovanom kriminalitetu. Jačanje međunarodne i uzajamne saradnje vezano za upotrebu posebnih istražnih mera, vrlo je značajno i bitno pitanje efikasnog suzbijanja organizovanog kriminaliteta koje može da se realizuje dvojako: *prvo*, optimiziranjem upotrebe mogućnosti koje se nude u postojećim međunarodnim instrumentima o upotrebi specijalnih istražnih tehnika, i *drugo*, korišćenjem zajedničkih istražnih timova i prekograničnih operacija vezano za posebne istražne mere, uključujući mogućnost razmene prikrivenih istražitelja. Navedeno pitanje je vrlo važno u suzbijanju transnacionalnog organizovanog kriminaliteta, te je neophodno pristupiti njegovom razmatranju sa krivičnog, procesnog i kriminalističkog aspekta (Šikman, 2010:536).

Ad hoc saradnja doprinosi razmeni informacija na lokalnom, regionalnom i međunarodnom nivou koja je od ključnog značaja za uspešnu primenu specijalnih istražnih tehnika, budući da je primena navedenih mera faktički nemoguća bez pravovremenih informacija. Priroda i značaj posebnih istražnih radnji traži takve odnose i oni se moraju razvijati između država. Svakako, tome doprinosi i unapred propisana obaveza država da po odgovarajućem putu i odgovarajućim institucijama dostavljaju podatke o složenim i internacionalnim krivičnim delima (npr., INTERPOL, EVROPOL).

U vezi s tim je i razmena iskustava o načinima i metodama primene specijalnih istražnih tehnika, između pripadnika različitih agencija za sprovođenje zakona, koja takođe doprinosi u velikoj meri uspešnijoj primeni navedenih tehnika. Kao i u drugim oblastima ljudskog života, tako i ovde razmena znanja i iskustva vodi uspešnijoj povezanosti onih koji se bave određenim poslovima. Takođe, razmena iskustva je nužna i iz razloga što organizovane kriminalne strukture traju mnogo duže nego karijera policijskog službenika, koji se bavi suprotstavljanjem organizovanom kriminalitetu.

Radne grupe su formalno i stalno telo za međuagencijsku saradnju. Radne grupe formiraju se za duži vremenski period i pripadnici radnih grupa (pripadnici različitih agencija za sprovođenje zakona) zajednički rade na brojnim slučajevima organizovanog kriminaliteta. Radne grupe za policijsku saradnju, tretiraju pitanja koje se tiču policijskih operacija i posebnih istražnih radnji kao što su: tajni nadzor lica i predmeta, zaštita svjedoka, hitne potere, kontrolisana isporuka, prekogranični nadzor, prikrivene istrage, prekogranične potražne radnje, te zajednički istražni timovi. Praksa je pokazala da je koordinisana regionalna saradnja nadležnih agencija za sprovođenje zakona, neophodna za suzbijanje svih oblika kriminaliteta, a posebno organizovanog.

Pored međunarodne saradnje zasnovane na napred navedenim osnovama, u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu veliki značaj imaju međunarodne organizacije, kao što su Međunarodna organizacija kriminalističke policije – INTERPOL, zatim Kancelarija evropske policije - EVROPOL i

²⁰ Pored toga, većina ispitanih eksperata se apsolutno slaže sa potrebom potpisivanja sporazuma o razumevanju ili posebnih aranžmana država u regionu (npr. BiH, Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makednije, Cme Gore) u cilju zaštite svedoka ili prikrivenih istražitelja po obavljenom zadatku od odmazde ili zastrašivanja. Takođe, ispitanici smatraju da je potrebno aktivnije podsticati takve aranžmane s drugim državama (npr. skandinavskim, SAD, Italijom, Francuskom, Rusijom i sl.) zbog problema u vezi osiguravanja potpune zaštite svedoka u susednim državama (organizovane kriminalne grupe koje deluju na području država bivše SFRJ mogu relativno lako takvim osobama ući u trag i dovesti u pitanje njihovu bezbednost). Iskustvo uči da su ova pitanja vrlo složena i bolna, kako za sistem koji se uključuje u borbu protiv organizovanog kriminaliteta, tako i za pojedinca koji se javlja u ulozi svedoka u krivičnom postupku. Ne treba zanemariti i druge vrlo značajne i složene aspekte vezane uz zaštitu identiteta svedoka (npr., zaštita najbližih srodnika tog svedoka) (Šikman, 2010).

Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i prevenciju kriminaliteta (UNODC). Međunarodna saradnja kroz rad radnih grupa za suzbijanje organizovanog kriminaliteta trebala bi da bude dodatno ojačana Konvencijom o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi²¹, koju su cilju daljeg jačanja i unapređenja policijske saradnje, a odlučne da se efikasno bore protiv prekograničnih pretnji po javni red i bezbednost, kao i protiv međunarodnog kriminala, time što će stupiti u bezbednosno partnerstvo u Beču 2006. godine, potpisale Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Rumunija, Srbija, Crna Gora i Bugarska (2008. godine). Nakon ratifikacije od strane svih sedam država potpisnica, Konvencija je stupila na snagu 10. oktobra 2007. Odredbe Konvencije daju zakonski okvir za sveobuhvatnu policijsku saradnju između ugovornih strana. Glavne aktivnosti za punu implementaciju Konvencije zasnivaju se na tri stuba: 1. Proces donošenja odluka - član 33 Konvencije predviđa da Komitet ministara odlučuje o primeni, tumačenja i implementaciji Konvencije. 2. Implementacija programa - uz podršku međunarodnih partnera, Ugovorne strane se pripremaju za uspostavljanje operativnih kapaciteta za punu implementaciju Konvencije. 3. Operativna saradnja - sama Konvencija propisuje alate za operativnu saradnju, koji bi trebala u stvarnom životu početi što je pre moguće. Saradnja se zasniva na (član 3): 1. unapređenju razmene informacija i struktura komunikacije tako što: a) informišu jedni druge o činjenicama slučajeva, vezama između osumnjičenih i tipičnom ponašanju osumnjičenih bez ukazivanja na podatke u vezi sa licima, b) informišu neposredno jedni druge, blagovremeno, o predstojećim događajima i incidentima od značaja za policiju, bez ukazivanja na podatke u vezi sa licima, kako bi olakšali borbu protiv pretnji po javni red i bezbednost tako da se neophodne mere mogu preduzeti na vreme, c) razmenjuju značajne informacije, osim podataka u vezi sa licima, da bi olakšali operativno planiranje rutinskih aktivnosti i specijalnih operacija, uključujući - kao meru predostrožnosti - obavestajne podatke o događajima i incidentima koji bi mogli imati uticaja na teritoriji druge ugovorne strane sa kojom saraduju, d) pripremaju i redovno ažuriraju zajedničke baze sa podacima o jurisdikcijama i nadležnostima, kao i kontakt podatke, i e) održavaju radio komunikaciju razmenom opreme dok se ne uvede jedinstvena radio oprema i frekvencije u svim evropskim zemljama, i pripremaju zajedničke predloge za finansijski povoljno poboljšanje telekomunikacija, naročito radio komunikacija duž granica, te kroz 2. unapređenju saradnje tokom operacija i istraga u cilju prevencije, otkrivanja, istrage i suprotstavljanja pretnjama, tako što: a) raspoređuju snage u susednim graničnim oblastima u skladu sa koordiniranim planiranjem, b) planiraju i sprovode zajedničke programe u oblasti prevencije kriminala, c) održavaju redovne sastanke i razgovore u cilju kontrolisanja i održavanja kvaliteta saradnje, raspravljanja o novim strategijama, koordiniranja planova operacija, potraga i patroliranja, razmene statističkih podataka i koordiniranja programa rada, d) omogućavaju uzajamne posete radi obuke i studijske posete na osnovu sporazuma nadležnih uprava, e) pozivaju predstavnike drugih ugovornih strana da učestvuju u specijalnim operacijama kao posmatrač²².

Većina eksperata u potpunosti se slaže sa potrebom formiranja zajedničkih istražnih organa od strane više država u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu, kada je to potrebno. Ima i onih koji se ne slažu sa potrebom formiranja zajedničkih organa više država, jer smatra da problemi mogu nastati prilikom

²¹ Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi treba da omogući veću međunarodnu saradnju u polju suzbijanja kriminaliteta, ilegalne trgovine drogom i drugih krivičnih dela, te organizovanog kriminaliteta u celom regionu. Konvencija je stupila na snagu u svim zemljama potpisnicama u julu 2008. godine i njen pravi efekat se očekuje u narednom periodu, s tim da su i pre njenog stupanja na snagu u pojedinim zemljama, uspešno preduzimate periodične akcije na terenu. Primena ove Konvencije je zadatak i prioritet zemalja potpisnica, kao i međunarodnih partnera Konvencije. U tom cilju, održavaju se redovne radionice radnih grupa za policijsku saradnju, pravnu reformu i integrirano upravljanje granicom. Prema: Police Cooperation Convention for Southeast Europe, (with lists). Vienna, 5 May 2006. Vidi detaljnije: <http://www.pccseesecretariat.si/index.php?item=9&page=static>

²² Police Cooperation Convention for Southeast Europe, (with lists). Vienna, 5 May 2006.

rešavanja međunarodnih i nacionalnih kompetencija i supsidijarnosti prilikom rada takvog zajedničkog organa, više država.

Alternativni pristup suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu

Uspješnije suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu, pored za to nadležnih institucija pretpostavlja i zahteva neposredno i odgovorno angažovanje na ovim pitanjima i ostalih društvenih činilaca, kao što su: obrazovno - vaspitne i naučne ustanove, društvene organizacije, sredstva masovne komunikacije i dr. Poznata je činjenica, da savremena škola, kao vaspitno - obrazovna institucija, može da odigra značajnu ulogu i to ne samo u odnosu na obrazovanje i podizanje opšte kulture, već i na formiranje i jačanje svesti i formiranje ličnosti koja je spremna da neprestano razvija i brani vrednosti društva, od svih oblika organizovanog kriminaliteta uopšte, a u sklopu je aktivnosti da stvori efikasan otpor mlade ličnosti prema navedenoj društveno negativnoj pojavi. Za organizovanje društvene akcije i uspešno sprečavanje i suzbijanje organizovanog kriminaliteta veoma je značajno dublje poznavanje ne samo fenomenoloških, nego i etioloških i drugih karakteristika organizovanog kriminaliteta, posebno objektivnih i subjektivnih uzroka i uslova njegovog javljanja u datom vremenu i prostoru. Takva saznanja je nužno ostvariti ne samo na nivou globalnog društva, nego i na nivou osnovnih društveno - političkih, pa i lokalnih zajednica. Jedino tako se može, kvalifikovano i kompleksno, učestvovati u programiranju odgovarajućeg sistema mera i akcija u rešavanju problema organizovanog kriminaliteta. U ovome veoma važnu ulogu imaju naučne ustanove i institucije. U procesu razvijanja svesti građana i javnog mnjenja, aktiviranja i pozitivnog usmeravanja društvenog faktora u borbi protiv organizovanog kriminaliteta, značajna uloga pripada i sredstvima masovne komunikacije, kao što su: štampa, radio, televizija, internet i dr. Ova sredstva imaju vanrednu informativnu i vaspitno - obrazovnu vrednost i veoma su moćni činioci uticaja na čoveka, odnosno široke slojeve naroda. Ona šire videokrug ljudskog saznanja, bude interesovanje i mogu preko određenih sadržaja da razvijaju i njegovu društvenu svest o štetnosti i raznoj moći izvora i oblika ugrožavanja bezbednosti moderne države. Ostvarivanje ovakve uloge sredstava javnog informisanja, pored njihovog većeg angažovanja i na ovim pitanjima, pretpostavlja bolju, i tešnju saradnju sa odgovarajućim organima i službama, blagovremeno i objektivno informisanje javnosti kako o organizovanom kriminalitetu kao pojavi u datoj sredini, tako i o pojedinim slučajevima zloupotreba, o posledicama, uzrocima i nosiocima takvog ponašanja, kao i pravcima preventivnog delovanja. Takvo informisanje je pretpostavka za pozitivno formiranje društvenog mnjenja u ovoj oblasti. Razume se, da se pri tome moraju izbegavati senzacionalistički efekti, unošenje subjektivizma, neproverene informacije i dr., što može dovesti do negativnog efekta u javnosti. Umesto senzacionalističkog efekta, koji ponekad i podstiču na kriminalna ponašanja, više mesta i prostora valja davati sadržajima koji će pobuđivati, "razvijati" i njegovati intelektualne, radne, kulture, i moralne stavove kod građana koji popularišu razne mere i akcije koje će izazivati njihovo aktivno uključivanje u borbu protiv svih izvora i oblika ugrožavanja bezbednosti moderne države (Trifunović, 1985:103-158).

Uprkos specijalizaciji agencija za sprovođenje zakona za suzbijanje organizovanog kriminaliteta, međunarodnoj saradnji na ovom planu i drugim aktivnostima, i dalje su prisutne određene teškoće i ograničenja suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu. U tom smislu nekoliko stručnjaka je predložilo potencijalno efikasne odgovore organizovanom kriminalitetu, naročito onom koji ima transnacionalni karakter. Naime, države ne mogu rešavati problem organizovanog kriminaliteta, a posebno transnacionalnog organizovanog kriminaliteta isključivo aktivnostima agencija za sprovođenje zakona ili putem tradicionalnih metoda otkrivanja i istrage krivičnih dela organizovanog kriminaliteta. Postoje različiti pristupi u borbi protiv organizovanog kriminaliteta, posebno transnacionalnog organizovanog kriminaliteta, što je bio cilj istraživačkog projekta Radne grupe za razotkrivanje različitih mera sprečavanja organizovanog kriminaliteta, odnosno transnacionalnog organizovanog kriminaliteta (Schneider, Beare, & Hill, 2000). Ovi pristupi su

podeljeni u dve široke kategorije: *prva*, asistiranje agencijama za sprovođenje zakona od strane netradicionalnih agencija (agencija koje nisu nadležne za sprovođenje zakona u smislu suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu), i *druga*, povećavanje tradicionalnog sprovođenja zakona, uključujući multijurisdiksijski i multisektorski pristup. Netradicionalne agencije i pristupi podrazumevaju uključivanje drugih državnih agencija (poreskih, obaveštajnih, itd.) koje bi se uključivale u borbu protiv organizovanog kriminaliteta, pružanjem adekvatne pomoći agencijama za sprovođenje zakona u suprotstavljanju transnacionalnom organizovanom kriminalitetu. Neki od tih pristupa uključuje razvijanje regulacijske, poreske, i sličnih politika i programe, izveštavanje o finansijskim transakcijama, omogućavanje građanskih peticija protiv pojedinaca uključenih u organizovane kriminalne aktivnosti, spoljnopolitički pristupi i pristupi od strane bezbednosno obaveštajnih službi i slično. Istraživanje takođe, identifikuje pristupe koji podrazumevaju povećanje tradicionalnog sprovođenja zakona preko multi jurisdiksijske i multi sektorske saradnje, uključujući partnerstva u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu između unutrašnjih (domaćih) agencija za sprovođenje zakona, agencija za sprovođenje zakona drugih zemalja, domaćih i stranih obaveštajnih agencija, agencija za sprovođenje zakona i obaveštajnih službi, agencija za sprovođenje zakona i političkih tela, te agencija za sprovođenje zakona i privatnog sektora bezbednosti. Tradicionalno sprovođenje zakona preko multijurisdiksijskog i multisektorskog pristupa može uključiti relevantne odgovore prema ad hoc organizovanim kriminalnim aktivnostima ili pak podrazumevati proaktivne sistematične i dugotrajne odgovore prema organizovanom kriminalitetu (Schegel, 2000:365-385).

Literatura

Caliber Associates. (2005). *State and Local Law Enforcement Response to Transnational Crime*. U.S. Department of Justice, Washington, DC: Office of Justice Programs.

Grubač, M. (2002). Zakonik o krivičnom postupku i posebne odredbe o postupku za dela organizovanog kriminaliteta. *Praktična primena novog jugoslovenskog Zakonika o krivičnom postupku*. Beograd.

Marinković, D., Đurđević, Z. Ivanović, Z. (2009). Specijalizacija državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, *Pravna riječ br. 19/2009*. Banja Luka: Udruženje pravnika Republike Srpske.

Newbold, K.M. (1997). Interagency cooperation: An examination of cooperation attitudes on federal and local law enforcement drug task forces. *Dissertation Abstracts International*. (UMI No. 9732953).

National Institute of Justice. (1999). *Transnational Organized Crime: A Summary of a Workshop*. U.S. Department of Justice, Washington, DC: Office of Justice Programs.

National Research Council (2001). *Informing America's Policy on Illegal Drugs: What we Don't Know Keeps Hurting Us*. Committee on Data and Research for Policy on Illegal Drugs. Charles F. Manski, John V. Pepper, and Carol V. Petrie, editors. Committee on Law and Justice and Committee on National Statistics. Commission on Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: National Academy Press.

Police Cooperation Convention for Southeast Europe, (with lists). Vienna, 5 May 2006.

Resolutions adoptees lors du XVIIeme Congres International de droit Penal, Le XVIIeme Congres international de droit penal s'est tenu a Budapest du 5 au 11 septembre 1999.

http://www.penal.org/new/publications.php?Doc_zone=PUB&langage=fr&ID_doc=50.

Schegel, K. (2000). Transnational Crime, *Journal of Contemporary Criminal Justice* 16(4), pp. 365-385.

Schneider, S., Beare, M., and Hill, J. (2000). *Alternative Approaches to Combating Transnational Crime*. Ottawa, ON: Solicitor General Canada.

Šikman, M. (2010). *Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt*. Banja Luka: Defendologija centar za bezbjednosna, kriminološka i sociološka istraživanja.

Škulić, M. (2003). *Organizovani kriminalitet – pojam i krivičnoprocesni aspekti*, Beograd: Dosije.

Trifunović, M. (1985). *Osnovni elementi prevencije kriminaliteta*. Beograd: Viša škola unutrašnjih poslova.

United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, Palermo, Italy, 2000.

Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 27/04.

Zakon o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 37/06, izmjene i dopune br. 69/06.

Summary

Criminal procedure subjects of combating organized crime are state bodies from scope of law enforcement, which are competent for combating organized crime or even specialized for that kind of fight. Models of combating organized crime are various, but the most common ones are those characterized by specialization of law enforcement agencies regarding their organization and their competences in organized crime suppression. The mentioned specialization can be seen through setting up specialized law enforcement agencies i.e. control and investigation agencies, or through specialization within existing law enforcement agencies.

These specialized agencies or specializations within the existing ones (judicial, prosecutorial and police specialization) use special methods and tools in order to provide an efficient investigation and collection of evidence for a crime. When fighting against organized crime, specialized law enforcement agencies use long – term approach to it. Their organized crime investigations are more of proactive nature, based on intelligence collection and analysis of organized crime activities. These organizational models of the subjects combating organized crime have an influence on the approach used in fighting organized crime. At first place, it means inter-agency approach in combating organized crime, where specialized law enforcement agencies of several countries can participate.

Generally speaking, inter-agency approach in combating organized crime has two forms: *the first one* is ad hoc cooperation, and *the second one* refers to cooperation of working groups that are usually formed for a longer period of time and its members (from different law enforcement agencies) work commonly on organized crime cases.

PRIMENA PREPORUKA ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE U POLICIJI

prof. dr Dane Subošić
Kriminalističko – policijska akademija, Beograd

mr Božidar Otašević
Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije

mr Nenad Milić
Kriminalističko – policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Tokom prethodnih nekoliko godina vidljivi su intenzivni naponi i rezultati državnih organa Republike Srbije, koji su preduzeti i ostvareni u funkciji približavanja naše zemlje članstvu u Evropskoj Uniji. Deo tih napora odnosi se i na suprotstavljanje i suzbijanje korupcije u policiji. S tim u vezi, problem suzbijanja korupcije u policiji postaje važna tema i sa aspekta evropskih integracija Srbije. O tome svedoči i činjenica da je polazeći od opteđenja izraženog u "Rezoluciji o pridruživanju Evropskoj uniji" Narodne skupštine Republike Srbije i spremnosti da se ispune svi neophodni preduslovi i sve međunarodne obaveze naše zemlje, uz polazište u vidu "Sveobuhvatne politike Evropske unije za borbu protiv korupcije", odnosno "Deset principa za unapređenje borbe protiv korupcije zemalja koje pristupaju Evropskoj uniji, zemalja kandidata i ostalih trećih zemalja", navedeni organ zakonodavne vlasti Republike Srbije na sednici održanoj još krajem 2005. godine doneo "Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije". Drugom tačkom (Pravosuđe i policija) drugog poglavlja (Sistemi i oblasti) Strategije na nedvosmišlen način određuju se nezavisnost, nepristrasnost, efikasnost i odgovornost u pravosudnim institucijama i policiji kao uslovi izgradnje pravne države i njihovo osnaženje kao primarni zadatak. Na osnovu inostranih i sopstvenih iskustava doneta su i primenjuju se zakonska rešenja usmerena na prevenciju i sankcionisanje korupcije, ali je uprkos tome identifikovano odolevanje koruptivnog ponašanja. Pored toga, ovim delom Strategije određuju se preporuke u odnosu na policiju, čijom primenom treba da se reše odnosno ublaže problemi korupcije u našoj državi i društvu. Imajući u vidu suprotstavljenost ali i izloženost policije korupciji, ovim radom problematizuje se implementacija navedenih preporuka u funkciji rešavanja ili ublažavanja problema koruptivnog ponašanja u policiji.

Ključne reči: strategija, korupcija, policija, preporuke, kontrola policije.

Uvod

Gotovo svi izveštaji, procene i analize, ili separatne studije, relevantnih međunarodnih faktora upozoravaju na visok stepen korupcije u Srbiji. Korupcija u bilo kojoj oblasti društvenog života ugrožava dva osnovna zahteva Evropske unije, stabilnost demokratije i stabilnost institucija, to smanjenje korupcije predstavlja jedan od najkonkretnijih zahteva koje naša zemlja treba da ispuni na putu ka Evropskoj uniji. Stoga je veoma bitno sprečavanje i suzbijanje korupcije u policiji i pravosuđu, kako bi se stvorile pretpostavke za sprečavanje korupcije uopšte.

Krajem 2005. godine Narodna skupština Republike Srbije usvojila je "Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije". Strategijom su obuhvaćene i preporuke u odnosu na policiju, čijom primenom treba da se reše odnosno ublaže problemi korupcije u našoj državi i društvu. Navedene preporuke odnose se na: 1) usvajanje zakona o policiji i odgovarajućih podzakonskih akata; 2) povećanje broja policijaca koji se bave

borbom protiv korupcije; 3) obezbeđivanje odgovarajuće stručnosti i stalna specijalizacija policijskih kadrova zaduženih za borbu protiv korupcije; 4) obezbeđivanje odgovarajućih zarada i uslova za rad policajaca; 5) eliminisanje političkih kriterijuma za odabir kadrova u policiji, u korist profesionalizma; 6) zabrana političkog delovanja zaposlenih u policiji; 7) unapređivanje unutrašnje i spoljne kontrole rada policije i obezbeđivanje institucionalne efikasnosti; 8) dosledna primena odgovornosti policajaca u slučajevima povrede zakona i 9) materijalna ulaganja u modernizaciju kriminalističke policije.¹

Ovim radom problematizuje se primena navedenih preporuka u funkciji rešavanja ili ublažavanja problema koruptivnog ponašanja u policiji. Iz praktičnih razloga, navedene preporuke moguće je sistematizovati na sledeći način: 1) pravne pretpostavke uspešne borbe protiv korupcije; 2) razvoj ljudskih resursa kao pretpostavke uspešne borbe protiv korupcije; 3) materijalne pretpostavke uspešne borbe protiv korupcije; 4) depolitizovanost policije kao pretpostavka uspešne borbe protiv korupcije i 5) kontrola u funkciji odgovornosti policijskih službenika. U delu rada koji sledi, detaljnije ćemo analizirati svaku od ovih grupa preporuka.

Pravne pretpostavke uspešne borbe protiv korupcije

Donošenje dobrih propisa važana je pretpostavka za prevenciju korupcije i na nacionalnom (državnom) nivou, jer se njima sužava prostor za koruptivno ponašanje. Na to se odnosi i prva preporuka "Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije" ("Usvajanje zakona o policiji i odgovarajućih podzakonskih akata"), koju je 08.12.2005. godine usvojila Narodna skupština Republike Srbije. Međutim, nekoliko dana pre donošenja Odluke o utvrđivanju navedene strategije stupio je na snagu Zakon o policiji (29.11.2005.), tako da strogo formalno, Strategija "kasni" u odnosu na činjenično stanje. Međutim, Strategija ne "kasni" u odnosu na podzakonska akta, ali i šire od toga, njom kao da se nagoveštavaju izmene i dopune Zakona o policiji, između ostalog i u delu odredbi koje se odnose na sprečavanje i suzbijanje korupcije u policiji (što je i obaveza nastala iz potrebe usklađivanja Zakona o policiji (donetim 2005. godine) sa važećim Ustavom (donetim 2006. godine). Tako shvaćena prva preporuka Strategije ukazuje na stalnu potrebu za kontinuitetom normativne funkcije policije u domenu protikoruptivnih propisa.

Pojedine odredbe Zakona o policiji posvećene su upravo sprečavanju i suzbijanju korupcije u policiji. Na primer, takva je odredba kojom se predviđa da Ministarstvo stvara organizacione pretpostavke za rad policije, a naročito za jačanje poverenja između nje i javnosti, za razvoj profesionalizma u policiji i za sprečavanje i suzbijanje korupcije u policiji. S tim u vezi, predviđena je i obaveza donošenja uredbe i drugih propisa radi primene odredbi Zakona o policiji koje su neposredno ili posredno u vezi s suzbijanjem koruptivnog ponašanja policijskih službenika.²

Tokom i povodom obavljanja poslova iz sopstvene nadležnosti, policija preduzima mere radi ostvarivanja najviših standarda, kao mere (minimuma) kvaliteta rada. Konkretnije, obaveza je policije da obezbeđuje takvo postupanje policijskih službenika, da ono u praksi ne bude ispod, niti u suprotnosti sa evropskim standardima policijskog postupanja.³ Time su u pogledu suzbijanja korupcije u policiji, uvažene značajne odredbe *Evropskog kodeksa policijske etike* iz člana 21 (*efikasne mere za prevenciju i borbu protiv korupcije u policiji biće ustanovljene na svim nivoima policijske organizacije*) i 46 (*Pripadnici policije će se suprotstavljati svim oblicima korupcije u policiji. Obaveštavaće svoje nadređene i ostale odgovarajuće*

¹ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Odluka Narodne skupštine Republike Srbije broj 82, od 08.12.2005.

² Član 7, stav 4 Zakona o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05.

³ Član 12, *Ibid.*

organe o korupciji u policiji).⁴ Zakonom o policiji uvažene su navedene, ali i druge preporuke *Evropskog kodeksa policijske etike*.⁵ Tim zakonom predviđeno je donošenje nacionalnog kodeksa policijske etike⁶, što je i učinjeno 2006. godine.⁷ Primenom pravila koja se odnose na policijsku etiku, stvaraju se preduslovi za razvoj poštene, profesionalne, nepristrasne, nediskriminatorne, humane i politički neutralne policije. Politički neutralna policija predstavlja cilj koji je kompatibilan preporukama koje se odnose na njenu depolitizovanost, kao posebne pretpostavke za uspešno suprotstavljanje korupciji i njeno suzbijanje.

Kontrola u funkciji odgovornosti policijskih službenika

Unutrašnja kontrola policije

Značajno prisustvo korupcije u policiji Srbije je, čini se, osnovni razlog za formiranje Sektora unutrašnje kontrole policije, na osnovu novog Zakona o policiji Republike Srbije iz 2005. godine, sa zadatkom unutrašnje kontrole rada policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije. Pored kriminalizacije i politizacije policije, razlozi za formiranje Sektora unutrašnje kontrole policije su u negativnom nasleđu iz predhodnog vremena, u kome su pojedinci iz policije učestvovali u izvršenju najtežih krivičnih dela ili su bili saučesnici njihovim izvršiocima, zatim zahtevima savremenog demokratskog društva da policija bude snažna i efikasna u prevenciji kriminaliteta i zaštiti javnog reda, da moć i ovlašćenja policijskih službenika budu strogo kontrolisani i ograničeni, odnosno da se koriste u skladu sa zakonom i međunarodnim konfencijama iz oblasti ljudskih prava koje je naša zemlja ratifikovala (Mihajlović, 2007: 88).

Sektorom unutrašnje kontrole policije, rukovodi načelnik, koji se bira konkursom, a koga na osnovu mišljenja Konkursne komisije i predloga ministra, imenuje Vlada Republike Srbije. Načelnik Sektora unutrašnje kontrole policije za svoj rad odgovara ministru, kome redovno ili periodično podnosi izveštaje o radu Sektora. Ovlašćena službena lica u Sektoru unutrašnje kontrole policije imaju sva policijska ovlašćenja, a u pogledu svojih prava i dužnosti izjednačeni su sa drugim ovlašćenim službenim licima Ministarstva. Ministar unutrašnjih poslova, viši kontrolu rada načelnika Sektora unutrašnje kontrole policije, policijskih službenika zaposlenih u Sektoru unutrašnje kontrole policije i drugih policijskih službenika zaduženih za kontrolu rada policije. Ministar, Sektoru unutrašnje kontrole policije daje smernice, obavezna uputstva za rad, direktive, kao i naloge da u okviru svoje nadležnosti izvrši određene zadatke i preduzme određene mere. Sektor unutrašnje kontrole policije postupa na osnovu predloga, pritužbi i predstavi fizičkih i pravnih lica, povodom pisanih obraćanja pripadnika policije i po sopstvenoj inicijativi, odnosno na osnovu prikupljenih obaveštenja i drugih saznanja. Pripadnik policije ne može biti pozvan na odgovornost zbog obraćanja Sektoru unutrašnje kontrole.⁸

Pored Sektora unutrašnje kontrole policije u Ministarstvu postoji Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Upravi policije u sedištu Ministarstva, Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu, Policijske uprave za Grad Beograd, odnosno oficiri odeljenja policije koji su zaduženi za kontrolu zakonitosti u radu policijskih službenika područnih policijskih uprava. Takođe i u drugim organizacionim jedinicama Ministarstva postoje organizacione jedinice i u njima policijski službenici koji se bave poslovima unutrašnje kontrole (Specijalna

⁴ Član 21 i 46 *Evropskog kodeksa policijske etike - Preporuka (2001) 10* koju je usvojio *Komitet ministara Saveta Evrope 19. septembra 2001. godine i Memoranduma sa objašnjenjima (u daljem tekstu fusnota - EKPE)*.

⁵ Član 60 *Ibid.*

⁶ Vidite član 63 *EKPE* i član 12, stav 5 Zakona o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05.

⁷ *Kodeks policijske etike*, „Službeni glasnik RS“, br. 92/06.

⁸ Članovi 171, 174 i 177 Zakona o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05.

antiteroristička jedinica - SAJ, Protiteroristička jedinica - PTJ, Žandarmerija - Ž). Formiranjem Sektora unutrašnje kontrole policije postojanje ovih organizacionih jedinica nije opravdano i ono sobom nužno povlači određene negativne posledice. Pre svega ovi organi ne deluju samostalno i izdvojeno, već u okviru organizacionih jedinica koje su u njihovoj nadležnosti, što stvara prostor za pojavu pristrasnosti u odlučivanju o odgovornosti policijskog službenika koji je učinio povredu radnih obaveza i dužnosti. Prisutan je i problem preklapanja nadležnosti i vođenja tzv. „paralelnih istraga“, posebno ako se zna da Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Policijskoj upravi za Grad Beograd i Sektor unutrašnje kontrole policije – Centar Beograd⁹, imaju iste zadatke i ovlašćenja. Pri tome, Centar Beograd ima teritorijalno širi obuhvat, jer pored teritorije Grada obuhvata područje policijskih uprava Valjevo i Pančevo. U takvoj situaciji neophodno je uspostaviti koordinaciju i saradnju u okviru samih specijalizovanih jedinica, kao i između pojedinih agencija (npr. Bezbednosno – informativna agencija) i jedinica, koja je od esencijalnog značaja za postizanje uspeha u borbi protiv svih oblika korupcije.

Sektor unutrašnje kontrole policije bi u svom radu treba da saraduje sa svim organizacionim jedinicama Ministarstva, kao i sa drugim državnim organima, javnim službama i pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja. Pri tome, ciljevi Sektora unutrašnje kontrole policije treba da budu: 1) sprečavanje pojava korupcije u policiji i uvođenje mehanizama koji omogućavaju njeno suzbijanje i koji idu prema respektovanju antikorupcijskih pravnih propisa; 2) dokazivanje već izvršenih krivičnih dela;¹⁰ 3) ograničavanje tolerancije društva prema korupciji u policiji; 4) stvaranje transparentnih policijskih struktura i formiranje etičke svesti kod policajaca i 5) koordinacija antikorupcijskog delovanja na nivou MUP-a.

Borba protiv svih oblika korupcije je jedan od najvažnijih strateških zadataka na čijoj realizaciji se intenzivno radi u Sektoru unutrašnje kontrole policije. To je rezultiralo poboljšanjem rezultata koji se ogledaju u povećanom otkrivanju krivičnih dela sa elementom korupcije za oko 22% (sa 2.962 na 3.635). Značajna je činjenica da je otkriveno skoro pet puta više krivičnih dela primanje i davanje mita (sa 55 na 251). Izdvaja se akcija hapšenja 37 lica, među kojima i 17 policijskih službenika, na području Novog Pazara, Raške i Kraljeva, koja su se bavila krijumčarenjem akciznih proizvoda sa područja AP KiM. Policijski službenici su podmičivani radi omogućavanja te kriminalne delatnosti. Takođe, značajno je otkrivanje zloupotreba sa elementom korupcije u postupku javne nabavke 25 vozila marke "Land rover" za potrebe MUP Republike Srbije, čime je Ministarstvo oštećeno za 62,5 miliona dinara. Značajno je izdvojiti nedavno otkriveni lanac korupcije u dve auto- škole u Pančevu, zbog čega je prijavljeno 12 radnika auto-škola i kandidata za polaganje vozačkog ispita, a među njima su i dva policijska službenika (članovi komisije za polaganje vozačkog ispita). Kandidatima je za novčanu nadoknadu pribavljano uverenje o navodno položenom vozačkom ispitu.¹¹

Spoljna kontrola policije

Razvojem demokratskih procesa u svetu, spoljnoj kontroli policije pridaje se sve veći značaj. Najčešće se ostvaruje kao formalna i neformalna. Formalnu kontrolu sprovodi Vlada, Narodna skupština, pravosuđe organi državne uprave nadležni za određene poslove nadzora i drugi zakonom ovlašćeni organi i

⁹ Sektor unutrašnje kontrole policije obuhvata četiri centra i to u Nišu, Kragujevcu, Beogradu i Novom Sadu.

¹⁰ Krivična dela korupcije su samo neka od krivičnih dela koja su u nadležnosti Sektora u kojima se kao izvršioци javljaju policajci (zlostava u službi, razbojništva, iznude, ucene, ubistva i dr.).

¹¹ *Rezultati rada Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije u periodu od januara do novembra 2009. godine,*

tela.¹² Ovakva kontrola policije usaglašena je sa Evropskim kodeksom policijske etike.¹³ Neformalnu kontrolu policije sprovodi javnost.

Dve prvonavedene kontrole policije u Srbiji ostvaruju nadležni vladini i skupštinski organi i radna tela, najčešće njihovi odbori za bezbednost, ali i neposredno Skupština i Vlada Srbije, kojima Ministarstvo unutrašnjih poslova podnosi izveštaje o radu. Sudska kontrola policije ostvaruje se obavezom svakog policajca da u vezi sa službenom dužnošću učestvuje u pokrenutom sudskom postupku u kojem se utvrđuje njegova odgovornost.¹⁴

Kontrola policije od strane javnosti može biti sprovedena od strane različitih društvenih organizacija ili istraživanjem javnog mnjenja. Kontrola policije koju realizuju različite društvene organizacije, poznata je i kao "Civilna", jer je sprovode organizacije koje pripadaju tzv. *civilnom društvu*. Ostvaruje se preko odgovarajućih građanskih organizacija, odnosno lokalnih (često nezavisnih) komisija za kontrolu, nadzor i sl. (npr. na opštini Zvezdara, kao organizacionoj jedinici lokalne samouprave Grada Beograda dugo i uspešno funkcioniše Nezavisna savetodavna grupa - NSG). S druge strane, neorganizovanom kontrolom policije ispoljava se zapravo javno mnjenje, kao svojevrstan korektiv neorganizovanih pojedinaca u odnosu na policiju. Kontrola policije posredstvom javnog mnjenja obezbeđuje se dužnošću policije da redovno informiše javnost o bezbednosnom stanju, težišnim zadacima, merama koje se preduzimaju i rezultatima rada.

Prema već citiranom Obradu Stevanoviću: "Pitanja *spoljne kontrole* policije uvek su aktuelna, ali svi odgovori na njih nisu jednostavni. Njihovu složenost karakterišu određene protivrečnosti činjenične, ali i političke prirode. Policija principijelno ima interes da je kontrolišu državne i građanske strukture kojima ona služi, i ima potrebu da njen rad pozitivno ocene oni u čijoj je ona službi. Problemi u ostvarivanju tog interesa i potreba, u praksi ipak postoje i najčešće se ogledaju u sledećem: 1) različite političke i društvene strukture često teže da drže policiju pod svojim uticajem, odnosno kontrolom što često onemogućava policiju da deluje izvan uticaja politike; 2) pravo na kontrolu može biti zloupotrebjeno za manipulaciju policijom i za zloupotrebe policije, zbog čega mora postojati zaštitni mehanizam od tih manipulacija i zloupotreba. To podrazumeva da i kontrolni organ mora biti kontrolisan i odgovoran za svoj odnos prema policiji; 3) kontrolni organ mora predstavljati potrebe i interese građana i biti stručan za organizaciju i poslove policije, što je teško obezbediti posebno u sukobu različitih interesa u vezi sa kontrolom policije; 4) transparentnost spoljne kontrole je važan uslov za njenu efikasnost, što zahteva razmenu informacija, između kontrolnog organa, policije i javnosti u optimalnom obimu, kvalitetu i vremenu. Ta potreba je međutim često u sukobu sa potrebom zaštite konspirativnih podataka i potrebom policije da pojedine zadatke obavi bez informisanja javnosti u određenom vremenu i da bude zaštićena od nepotrebno čestih i lažnih kritika i optužbi; 5) česte kontrole, česti postupci protiv policajaca kao posledice kontrole i često obaveštavanje javnosti o tome da policija loše radi, s druge strane, demorališu policiju, povećavaju njenu neefikasnost i otežavaju rukovođenje i 6) ograničavanja štetnih uticaja na policiju, kvalitet i „kontrolisanost kontrole“, neskrivanje činjenica od javnosti, konspirativnost pojedinih podataka, kao i usaglašenost obima, učestalosti i sadržaja kontrole sa njenim realnim potrebama zahtevaju međusobnu ravnotežu, što takođe nije jednostavno ostvariti" (Stevanović, 2003: 218,219).

Navedenoj analizi problema spoljne kontrole policije teško je bilo šta zameriti. Ipak, prilika je da se pokuša njena dopuna. Naime, trećom tačkom se navodi: "To podrazumeva da i kontrolni organ mora biti kontrolisan i odgovoran za svoj odnos prema policiji", što može da asocira i na preporuku *da se pravo na kontrolu dovede u vezu sa odgovornošću subjekta kontrole*. Pored toga, generalna dopuna svih stavova može da se izrazi stavom: "Policija ne može da očekuje nezavisnost koju na primer, ima sudstvo, jer je to zasebna grana vlasti. Pri tome, policija, kao deo Ministarstva unutrašnjih poslova, odgovara Vladi, koja je

¹² Član 170 Zakona o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05.

¹³ Član 60 EKPE.

¹⁴ Uporedi: Stevanović, O. (2003). *Rukovođenje u policiji*, Beograd: Policijska akademija, str. 218-219.

ovlašćena da vodi politiku. Time, policija obavljajući poslove iz sopstvene nadležnosti, jednim delom sprovodi i politiku, što zahteva njenu prilagodljivost i sposobnost za rad u takvim uslovima, ali zahteva i razumevanje za policiju svih koji imaju pravo i/ili dužnost da je kontrolišu”.¹⁵

Razvoj ljudskih resursa kao pretpostavka uspešne borbe protiv korupcije

Povećanje broja policijaca koji se bave borbom protiv korupcije

Osim ličnih i stručnih kvaliteta policijskih službenika raspoređenih u Sektoru unutrašnje kontrole policije, od velike važnosti je i njihova brojnost. Ilustracije radi, kadrovska popunjenost Sektora unutrašnje kontrole policije je negde oko 70%. Jedan policijski službenik Sektora, nadležan je za kontrolu 1100 radnika Ministarstva, što predstavlja poboljšanje u odnosu na predhodni period, međutim, to je još uvek nedovoljno za efikasnu unutrašnju kontrolu. Bez dovoljnog broja policijskih službenika, razmatrano antikorupcijsko telo ne može uspešno da se suprotstavi tako složenom problemu kao što je korupcija u policiji. Očigledno je da je akt o unutrašnjem uredjenju i sistematizaciji radnih mesta u priličnom neskladu sa aktuelnim stanjem kriminaliteta i kadrovskim potrebama. Trenutno rešenje problema moglo bi se naći u prijemu u radni odnos mladih ljudi zainteresovanih za rad u policiji, koji poseduju odgovarajuće kvalitete, uz ublažavanje komplikovane procedure prilikom prijema u radni odnos, naročito kada su u pitanju strukovni kriminalisti i kriminalisti, koji su uspešno okončali studije na Kriminalističko – policijskoj akademiji iz Beograda.

Obezbeđivanje odgovarajuće stručnosti i stalna specijalizacija policijskih kadrova zaduženih za borbu protiv korupcije

Prijemom u radni odnos i polaganjem stručnog ispita ni u kom slučaju se ne sme završiti rad na stručnom osposobljavanju mladih pripadnika policije. Kvalitetnim i sveobuhvatnim obrazovanjem policajaca celokupnom sistemu policijskog školstva treba razvijati profesionalnu etiku, shodno kojoj će „pravi policajac“ biti veoma ponosan na dužnost koju obavlja, te biti svestan koliko mu je društvena uloga značajna i koliko je nezamislivo da se on nađe sa druge strane zakona. Najzad, jedan od najbitnijih uslova za raspoređivanje pojedinca u Sektor unutrašnje kontrole policije, treba da bude i bezbednosna provera, kojom nisu utvrđene bezbednosne smetnje za rad u njemu.

Specijalisti za unutrašnju kontrolu policije treba da budu najbolji operativni radnici. Oni treba da imaju dobro osnovno policijsko obrazovanje i da poseduju potpuno znanje i iskustvo u operativnom radu. Tek kada policijski službenik postigne takav nivo on može ovladati dodatnim veštimama i znanjima neophodnim u borbi protiv korupcije.

Na značaj specijalizacije u suzbijanju savremenih kriminalnih formi ukazuju i određene konvencije međunarodnog karaktera. Između ostalih, Krivičnopravna konvencija o korupciji¹⁶ u članu 20 *Specijalizovani organi*, ističe da će svaka potpisnica usvojiti takve mere koje su neophodne da bi se obezbedilo da lica ili entiteti budu specijalizovani za borbu protiv korupcije, a osoblju takvih entiteta pružiti adekvatnu obuku i finansijska sredstva za obavljanje njihovih zadataka.

¹⁵ Videti šire u: Nauka o rukovođenju i stil rukovođenja u policiji, materijal za seminar koji je realizovan u periodu od 25.03. do 26.03.2010. godine u COPO u Sremskoj Kamenici. Seminar je organizovan u saradnji MUP RS i Fondacije Hans Zajdel.

¹⁶ Član 20 Krivičnopravne konvencije o korupciji, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/02.

Ustaljenost operativnog sastava Sektora unutrašnje kontrole policije, a i drugih linija rada u MUP-u, je neophodna pretpostavka za kvalitetan operativni rad. Poznato je da je neophodno da prođe tri do pet godina da bi policijski službenik raspoređen na određenu liniju rada počeo da daje svoj puni doprinos na suzbijanju kriminala, a zavisno od individualnih karakteristika ličnosti. Česte promene radnog mesta obično su kontraproduktivne jer izostaju očekivani rezultati, a isto tako neophodno je da novi radnici dobiju osnovna znanja o problematici, zašta je opet neophodno određeno vreme.

Materijalne pretpostavke uspešne borbe protiv korupcije

Obezbeđivanje odgovarajućih zarada i uslova za rad policajaca i materijalna ulaganja u modernizaciju kriminalističke policije

Za smanjenje korupcije u policiji, veoma je značajan društveni i materijalni status njenih pripadnika. Relativno nizak nivo zarada svih policijskih službenika, uz njihovo ujednačavanje, bez obzira na problematiku kojom se bave i bez obzira na stručnu spremu, svakako deluje demotivisuće na one koji su u svom poslu izloženi većim rizicima, ili koji imaju više obrazovanje. To je činjenica koje treba biti svestan u budućim strateškim opredeljenjima vezanim za delatnost policije. Takođe, ukoliko policijski službenik ostvaruje zaradu koja ne omogućuje njemu i njegovoj porodici zadovoljenje svih potreba savremenog čoveka, pri čemu mu je pozitivnim propisima zabranjeno obavljanje brojnih poslova nespojivih sa njegovim osnovnim zanimanjem, on će takvo vrednovanje doživeti kao ne priznavanje vlastitih vrednosti i sposobnosti, što će se nužno reflektovati na njegovu motivisanost (Banović, 2004: 79). S druge strane, od policijskih službenika treba zahtevati stručnost i profesionalan odnos prema poslu. Pобољšanje materijalnog statusa policijskih službenika učiniće njihova radna mesta atraktivnijim, povećati zainteresovanost kandidata za rad u policiji i zaustaviti odliv kadrova.

Međutim, korupcija u policiji je u velikoj meri problem etičnosti i ako je, razume se i problem u lošem materijalnom položaju policije. Ne može se reći da svi oni koji imaju male zarade, odnosno lošeg su materijalnog statusa, su ujedno skloni koruptivnom ponašanju (da prime mito). Ukoliko policajac nema određenu ličnu i profesionalnu etiku, on će biti spreman da svoju veštinu i znanje, za odgovarajuću nadoknadu stavi na raspolaganje ljudima iz kriminalne sredine. To znači da je loš materijalni položaj jedan, ali ne i odlučujući uzrok za pojavu korupcije u policiji (Golubović, Otašević, 2009: 61). Povećanje zarada u policiji ne bi značilo kraj korupcije, ali u okviru šire reforme Ministarstva unutrašnjih poslova, može donekle da utiče na smanjenje korupcije.

Materijalna ulaganja u modernizaciju kriminalističke policije

Uspešna borba protiv korupcije zahteva i unošenje organizacionih, tehničkih i taktičkih novina u rad Ministarstva unutrašnjih poslova, posebno kriminalističke policije. Adekvatan policijski odgovor na savremeni kriminal, kao preduslov, koji bi trebalo da poveća efikasnost policije u njegovom suzbijanju, ali i sprečavanju, zahteva: 1) veća materijalna ulaganja u modernizaciju kriminalističke policije; 2) maksimalno korišćenje mogućnosti koje pruža savremeni razvoj forenzičkih nauka za pribavljanje verodostojnih i sudu prihvatljivih, pre svega materijalnih dokaza, jer su lični nepouzdati, posebno u dokazivanju organizovanog kriminala; 3) razvoj operativne analitike i njeno stavljanje u funkciju efikasne prevencije i suzbijanja najtežih oblika kriminala; 4) korišćenje informacione tehnologije i softverskih paketa za rukovođenje, realizaciju i administriranje kriminalističkih istraga (Banović, 2004: 83) i 5) aktivnu saradnju i zajedničko delovanje sa

regionalnim i međunarodnim organizacijama na polju prevencije i suzbijanja svih oblika kriminala, uz akcenat na međunarodnu policijsku saradnju.

Depolitizovanost policije kao pretpostavka uspešne borbe protiv korupcije

Depolitizovanost policije kao pretpostavka uspešne borbe protiv korupcije obuhvata eliminisanje političkih kriterijuma za odabir kadrova u policiji, u korist profesionalizma i zabranu političkog delovanja zaposlenih u policiji. Eliminisanje političkih kriterijuma za odabir kadrova u policiji u neposrednoj je funkciji stvaranja što povoljnijih uslova za emancipaciju policije, razvoj njenog profesionalnog integriteta i etike. Osim toga, ova preporuka ima za posledicu i veću autonomnost policije u odnosu na politiku, što se manifestuje i jačanjem njene relativne samostalnosti, do granice određene propisima. Bitan preduslov za to je uređenost odnosa između ministra unutrašnjih poslova (političke ličnosti) i policije (direktora policije, kao profesionalnog policijskog službenika).¹⁷ Naime, direktor policije se bira na osnovu sprovedenog konkursa. Preciznije, direktora policije postavlja Vlada na pet godina, na predlog ministra, po sprovedenom konkursu i na način predviđen propisima o radnim odnosima koji važe za Ministarstvo.¹⁸ Time se neposredno stvaraju pretpostavke za profesionalizaciju i depolitizaciju policije.¹⁹

Ministar, kao starešina organa i član Vlade, u odnosu na policiju predstavlja upravljača, iz čega proizilaze njegova ovlašćenja, ali i dužnosti svih rukovodilaca i rukovodnih tela u ministarstvu (npr. direktora i Direkcije policije), u odnosu na njega. S tim u vezi, predviđeno je sledeće: "Ministar može da zahteva izveštaje, podatke i druga dokumenta u vezi sa radom policije. Predstavnik policije ministru, redovno i na njegov poseban zahtev, podnosi izveštaje o radu policije i o svim pojedinačnim pitanjima iz delokruga policije. Ministar daje policiji smernice i obavezna uputstva za rad, uz puno poštovanje operativne nezavisnosti policije. Ministar može naložiti policiji da u okviru svoje nadležnosti izvrši određene zadatke i preduzme određene mere i da mu o tome podnese izveštaj".²⁰

Preporuka iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije koja se odnosi na zabranu političkog delovanja zaposlenih u policiji sadržana je i u odredbama Zakona o policiji. Naime: "Policijski službenici pravo na sindikalno, profesionalno i drugo organizovanje i delovanje ostvaruju na zakonom utvrđen način. Policijski službenici ne mogu se stranački organizovati, niti politički delovati u Ministarstvu. Policijski službenici ne mogu u uniformi prisustvovati stranačkim i drugim političkim skupovima, izuzev ako su u službi".²¹

Zabrana političkog udruživanja za pripadnike policije zapravo je utvrđena Ustavom (član 55, stav 5). Prava koja u vezi udruživanja ima pripadnik policije odnose se na sindikalno i profesionalno udruživanje. Ta prava u Republici Srbiji pripadnici policije ostvaruju na zakonom utvrđen način. S tim u vezi, Zakonom o policiji, pravo na sindikalno i profesionalno udruživanje uređeno je na identičan način kao u članu 15. Zakona o državnim službenicima (Miletić, 2009: 265,266).

¹⁷ Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05, 83/05.

¹⁸ U skladu sa članom 21. Zakona o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05.

¹⁹ Videti šire: Subošić, D., Vukašinović-Radojčić, Z. (2007). Statusna obeležja policijske organizacije u Srbiji: Bezbednost, 4, str. 92-107.

²⁰ Nadležnosti ministra za policijska postupanja važe do trenutka kada javni tužilac bude obavešten o krivičnom delu i preuzme upravljanje nad policijskim postupanjem u prekrivičnom postupku (Član 8 Zakona o policiji, Službeni glasnik, br. 101/05).

²¹ Član 134, Zakona o policiji.

Imajući u vidu da je Zakon o policiji stupio na snagu pre donošenja važećeg Ustava, predstoji njegovo uskladjivanje sa najvišim pravnim aktom u Republici Srbiji. Time će biti pooštrena odredba iz člana 134, stav 2 Zakona o policiji (stranačako organizovanje i političko delovanje u Ministarstvu), kojom treba da se obezbedi poštovanje ustavne zabrane članstva pripadnika policije u političkim strankama (Ibid., 265,266).

Zaključak

Polazeći od činjenice da je korupcija limitirajući faktor pravne sigurnosti, demokratije i vladavine prava, neophodna je energična primena Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i sprovođenje kredibilne i efikasne istrage i krivičnog gonjenja u slučajevima korupcije ili tvrdnje o korupciji u policiji. Naime, smanjenje korupcije na društveno prihvatljiv nivo je međunarodna obaveza i jedan od preduslova za evropske integracije, prvenstveno za članstvo u Evropskoj uniji.

Osnov te borbe moraju biti preventivne mere, odnosno otklanjanje uzroka koji dovode do korupcije, ali sa sadašnjim stepenom korupcije u policiji ne mogu se isključiti ni represivne mere. Represija tako ostaje korektiv već izvršenih dela, a načelo „bolje sprečiti nego lečiti“ ideal kome, kada god je to moguće, treba težiti.

Korupcija je globalni fenomen, prisutan u manjoj ili većoj meri u državama širom sveta. S tim u vezi važan preduslov efikasnog suprotstavljanja korupciji jeste ostvarivanje saradnje sa nadležnim službama drugih država radi izučavanja stranih iskustava u borbi protiv ove pojave, radi razmene informacija i eventualnog organizovanja zajedničkih akcija u borbi protiv korupcije. U tom cilju donete su brojne međunarodne konvencije i osnovane institucije koje treba da omoguće i olakšaju saradnju u cilju prevencije i represije koruptivnog ponašanja. U kontekstu međunarodne saradnje su veoma značajna strana iskustva u suzbijanju korupcije, a „najbolja praksa“ lako može postati uzor za formiranje domaćih antikoruptivnih modela. Međutim, kada je reč o konišćenju stranih iskustava treba biti obazriv i pažljivo i kritički napraviti izbor zemlje, odnosno zemalja čija će se iskustva koristiti. Automatsko preduzimanje bilo kog stranog modela, ne vodeći računa o sopstvenim specifičnostima, može voditi stvaranju idealnog, ali ipak samo teorijskog modela, koji u praksi ne bi imao velikih izgleda za uspeh.

Literatura

1. Banović, B. (2004). Mesto i uloga policije u suzbijanju teških oblika kriminala: XVI seminar prava, *Teški oblici kriminala*, Budva: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, str. 65-83.
2. Evropski kodeks policijske etike - Preporuka (2001) 10 koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 19. septembra 2001. godine i Memoranduma sa objašnjenjima.
3. Golubović, Z., Otašević, B. (2009). Problem korupcije u policiji: *Korupcija i ljudske slobode*, Tara: Udruženje za međunarodno krivično pravo, str. 619-629.
4. Kodeks policijske etike, Službeni glasnik RS, br. 92/06.
5. Mihajlović, D. (2007). Službe za unutrašnju kontrolu policije, kratak uporedno – pravni prikaz.: *Betbednost*, 3, 83-108.
6. Miletić S. (2009). *Komentar Zakona o policiji*. Beograd: Službeni glasnik.
7. Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*, Beograd: Policijska akademija.
8. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Odluka Narodne skupštine Republike Srbije broj 82, od 08.12.2005, http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detailj.asp?Id=227&t=O#.
9. Nauka o rukovođenju i stil rukovođenja u policiji, materijal za seminar koji je realizovan u periodu od 25.03. do 26.03.2010. godine, MUPRS i Fondacija Hans Zajdel, COPO, Sremska Kamenica.

10. Petrović, P. (2007). Antikorupcijska agencija: *Revija za bezbednost*, 3, str. 5-14.
11. Rezultati rada Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije u periodu od januara do novembra 2009. godine, http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/rezultati-rada.h.
12. Stevanović, O. (2003). *Rukovođenje u policiji*, Beograd: Policijska akademija.
13. Subošić D., Vukašinović-Radojčić, Z. (2008). Pravni aspekti policijske organizacije u Srbiji: *Pravni život*. 520, 10, 637-651.
14. Subošić, D., Vukašinović-Radojčić, Z. (2007). Statusna obeležja policijske organizacije u Srbiji: *Bezbednost*, 4, str. 92-107.
15. Vanjek, D. (2005). *Jedinstveno telo za borbu protiv korupcije: između realnosti i nužnosti*. Bosna i Hercegovina: Fond Otvoreno Društvo.
16. Vukašinović-Radojčić Z., Subošić D. (2007). Osnovna pravno-organizaciona obeležja savremene policije: *Pravni život*. 510, 10, str. 703-715.
17. *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05, 83/05.
18. *Zakon o policiji*, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05.
19. *Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji*, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 102/07.
20. *Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji*, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 102/07.
21. *Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji*, „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 2/02 i "Sl.list.SCG - Međunarodni ugovori", br. 18/05.
22. *Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, „Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 12/05).

Summary

Over the past few years an intensive efforts have been made and tangible results have been achieved by the Government of the Republic of Serbia in order to achieve EU's membership. These efforts also entail fight against corruption in Serbian police. In this regard, the problem of police corruption is becoming an important issue from the aspect of European integration of Serbia. Starting from the commitments expressed in the "Resolution on accession to the European Union" passed by the National Assembly of Serbia and readiness to fulfill all necessary requirements and international obligations, particularly those contained in documents "Comprehensive EU Policy against Corruption" and "Ten principles for improving the fight against corruption in acceding candidate and other third countries", previously stated legislative authority of the Republic of Serbia, at its session -eld in the late 2005, adopted "National Strategy for Combating Corruption". Second article (Justice and Police) the second chapter (systems and fields) of the Strategy, in unambiguous way states that the independence, impartiality, effectiveness and accountability in the judicial and police institutions are the necessary prerequisite of building the rule of law and strengthening these state institutions. In addition, this chapter of the strategy made some recommendations to the police, whose implementation should alleviate or solve the problems of corruption in our country and society. Keeping in mind police exposure to corruption and the fact that police is responsible combating it, this paper discusses some problems regarding the implementation of these recommendations in the function of solving or alleviating police corruption.

On the basis of foreign and our own experiences, appropriate legislation have been passed and implemented in the practice. Nevertheless corruption still resists. Starting from the fact that corruption is the

limiting factor of legal security, democracy and the rule of law, vigorous implementation of the National Strategy for Combating Corruption and credible and effective investigation and prosecution of corruption cases and allegations of corruption in the police is necessary to conduct. Namely, reduction of corruption to a socially acceptable level is international obligation and a precondition for European integration, particularly for membership in the European Union. The basis of this struggle must be preventive measures or, more exactly, removing the causes that lead to corruption, but having in mind the current level of corruption in the police, repressive measures can not be excluded.

Corruption is global phenomenon hence international cooperation is an essential element of its elimination. Numerous international conventions are adopted throughout the world and various institutions are established in order to facilitate fight against corruption. They are very important foreign experiences in combating corruption, and they may be a role model for creating a national model. However, when it comes to applying foreign experience into our practice, we should be careful in choosing the country or countries whose experiences will be applied. Uncritical application of any foreign model, without taking into account the peculiarities of its own, would lead to the creation of perhaps the ideal, but still only a theoretical model that would not have great prospects for success.

POLICIJSKI MENADŽMENT U FUNKCIJI SUZBIJANJA KRIMINALITETA

mr Milan Klisarić
MUP Republike Srbije

Apstrakt: Osnovni cilj teksta jeste da se u kratkim crtama opiše i objasni deo problematike međusobne povezanosti policijskog menadžmenta i suzbijanja kriminaliteta. Sadržaj teksta obuhvata: strateška opredeljenja policije u suzbijanju kriminaliteta, potrebe zamene tradicionalnog rukovođenja savremenim konceptima menadžmenta u policiji, kao i neke aspekte kriminaliteta. Takođe, rad se fokusira na određene praktične probleme uticaja policijskog menadžmenta na zakonitost i efikasnost suzbijanja kriminaliteta. Jedna od ključnih tačaka rada jeste i veoma aktuelno i bitno pitanje uticaja policijskog menadžmenta na zaštitu ljudskih prava u procesu suzbijanja kriminaliteta. Rad sadrži i konkretne preporuke za poboljšanje ostvarivanja uticaja policijskog menadžmenta na zakonitost i efikasnost suzbijanja kriminaliteta.

Ključne reči: policijski menadžment, kriminalitet, ljudska prava, efikasnost, uticaj.

Uvod

Savremene strategije i perspektive razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije (u daljem tekstu: MUP R Srbije) zasnivaju se na principima zakonitosti, efektivnosti i efikasnosti u radu, zaštiti i poštovanju ljudskih prava, odgovornosti i kontroli, kao i rešavanju složenijih problema saradnjom i partnerskim odnosom sa građanima i drugim subjektima zajednice. Navedeni principi i vrednosti predstavljaju bitne pretpostavke za političku, ekonomsku i bezbednosnu integraciju naše zemlje u Evropsku uniju i druge organizacije naprednih zemalja.

Republika Srbija je od 2001. do 2010. godine donela brojne strategijske dokumente koji se odnose na problematiku suzbijanja kriminala i oblast rukovođenja. Analiza stanja i definisanje strategije, omogućili su jasno određivanje vrednosti i ciljeva policije u Republici Srbiji, od kojih su, u kontekstu tematike ovog rada, najvažniji:

- težnja ka apsolutno zakonitom postupanju policijskih službenika, uz puno poštovanje i zaštitu ljudskih prava;
- zabrana mučenja i svakog drugog svirepog, nehumanog ili ponižavajućeg postupka ili kažnjavanja; upotreba sredstava prinude samo u situacijama i u meri u kojoj je to neophodno, a uvek u skladu sa Ustavom i zakonima;
- određivanje i postizanje standarda rada, sa naglaskom na povećavanju efektivnosti i efikasnosti obavljanja policijskih poslova;
- zamena tradicionalnog modela rukovođenja savremenim konceptima menadžmenta u javnom sektoru, odnosno policiji.

Principi zakonitosti, efektivnosti i efikasnosti imaju poseban značaj za identitet i ugled policije prilikom obavljanja policijskih poslova, a posebno prilikom suzbijanja kriminaliteta. Na zakonitost i efikasnost suzbijanja kriminaliteta utiču različiti faktori, kao što su: sposobnost i motivisanost kriminalističko-operativnih radnika, složenost kriminalnih slučajeva, dostupnost izvora informacija, saradnja kriminalističke policije i policije opšte nadležnosti, struktura i sposobnosti policijskog menadžmenta. Kao naučna disciplina organizacionog ponašanja, menadžment nastoji da sistematskim proučavanjem pojedinaca, grupa i

organizacionih procesa, objasni sve aspekte ponašanja u organizacionim ambijentima i time doprinese poboljšanju zakonitosti, efektivnosti i efikasnosti obavljanja poslova.

Menadžment, kao društveni fenomen i veoma složena kategorija, ima više dimenzija: proces, pristup (stil), strukturu menadžera, veštinu, deo organizacionog ponašanja i dr. Takođe, kriminalitet predstavlja veoma složenu društvenu pojavu, koja ima svoju svoju etiologiju, fenomenologiju i reakciju organa formalne socijalne kontrole. Uzročno-posledična veza između navedenih kategorija i njihovih potkategorija, kako kod nas tako i u svetu, nije naučno dovoljno ispitana i produbljena. Osnovni razlog za to jeste postojanje brojnih drugih faktora uticaja, kao i postojanje problema u definisanju indikatora na osnovu kojih bi se mogao jasno identifikovati i meriti međusobni uticaj. Stoga, ovaj rad ne sadrži dublja objašnjenja međusobne povezanosti između menadžmenta i suzbijanja kriminaliteta.

Policijski menadžment nasuprot tradicionalnom rukovođenju

U savremenoj teoriji i praksi zemalja zapadnog sveta, tradicionalno rukovođenje, ili „administriranje“ u javnom sektoru, još je 80-tih godina prošlog veka, usled opterećenja strogim birokratskim pravilima, zamenjeno konceptom menadžmenta. U javnom sektoru nerazvijenih zemalja i zemalja u tranziciji, filozofija i koncept menadžmenta još uvek nisu dovoljno ni shvaćeni ni prihvaćeni. Sama reč menadžment potiče od engleske reči *manage* (menidž), što znači *upravljanje* preduzećem ili javnim poduhvatima. Globalno posmatrano, menadžment predstavlja uspešnost raspolaganja ograničenim resursima ili sredstvima, odnosno sposobnost obavljanja datog posla. Takođe, u širem smislu, pod pojmom menadžment podrazumeva se odlučivanje o ciljevima organizacionog sistema, zatim o načinu i sredstvima kojim se takvi ciljevi mogu ostvariti, kao i o korišćenju rezultata poslovanja tog sistema. Prema tome, menadžment predstavlja veoma kompleksnu aktivnost i može se posmatrati kao: veština upravljanja, teorija o upravljanju i upravljačka struktura.

Savremeni menadžment karakteriše profesionalizam. Profesionalizam je zahvatio sve oblasti i ne postoji sistem kojim se može upravljati na amaterskim osnovama. Menadžment je profesija, nauka i veština. Ona ima: strategiju, operativku i taktiku.¹

Prema Isaku Adičesu, za pojam menadžment mogu se koristiti različiti sinonimi, kao što su: "odlučivati", "regulisati", "planirati", "kontrolisati", "organizovati", "vladati", "postizati ciljeve", "rukovoditi", "motivisati", "sprovoditi".² Pojam menadžmenta se vezuje za određivanje toga šta će podređeni raditi, dok rukovođenje odgovara na pitanje kako će podređeni raditi.

Piter Draker zastupa mišljenje da menadžment nije samo poslovni menadžment, već on pripada svakom ljudskom nastojanju da se u jednoj organizaciji okupe ljudi različitih nivoa znanja i veština. Prema ovom teoretičaru, mogu se razlikovati menadžeri profitnih i menadžeri neprofitnih organizacija, s tim što su mnoge njihove odgovornosti iste, poput definisanja strategije i ciljeva, razvoja ljudi, merenja učinka, plasmana usluga organizacije. Menadžment je u svetu postao nova društvena funkcija; on je i tehnologija (ekspertiza) jer se bavi delovanjem, primenom i rezultatima, ali je i slobodna veština, jer se, takođe, bavi i ljudima i njihovim vrednostima.³

Džerald Grinberg i Robert Baron razgraničavaju ulogu lidera, kao stvarno uticajnog rukovodioca, od uloge menadžera. Prema ovim autorima, prevashodni zadatak lidera je da kreira osnovnu nameru ili misiju organizacije i strategiju za njenu primenu, a posao menadžera je da tu viziju ostvari u praksi. Međutim,

¹ Božidar Stavić, Božo Mardokić i Milan Gašović: *Menadžment*, Univerzitet primenjenih nauka, Beogradska poslovna škola, 2004., str.1,2 i 3.

² Isak Adičes: *Upravljanje promenama*, Institut Adičes, Novi Sad, 2004., str. 18.

³ Piter Draker: *Moj pogled na menadžment*, Institut Adičes, Novi Sad, 2001., str.15 i 19.

između ove dve uloge postoji konflikt, koji proističe iz činjenice da je razlika između utvrđivanja misije i njene primene najčešće nejasna. Od mnogih lidera, kao što su glavni rukovodioci organizacija (kompanija), često se traži da prvo stvore viziju a zatim da je sprovedu u delo. Slično tome, od menadžera se često traži da budu lideri svojim podređenima i istovremeno realizuju misiju lidera.⁴

U nameri da stvore profesionalniju policiju, prvi policijski teoretičari posebno su isticali klasične principe menadžmenta. To je rezultiralo strogo birokratskom strukturom, koja je organizovana i kojom se rukovodi u vojničkom duhu, u pokušaju da se policija izoluje od uticaja političkih stranaka. Ovaj paravojni model naglašavao je pristup radu u skladu sa zakonom i autoritami način rukovođenja, s namerom da se ponašanje policajaca kontroliše, kako bi se poboljšala kontrola kriminala i smanjila korupcija. Autori koji su zastupali ovakve ideale najpre su se pojavili u SAD početkom 20. veka i bili uticajni sve do šezdesetih godina.⁵

Izrazito autoritarna klima, zasnovana na klasičnom pristupu rukovođenja, postala je, do šezdesetih godina, uobičajena karakteristika velikog broja policijskih organizacija. Policija je kritikovana zbog diskriminacije i neefikasnosti u borbi protiv kriminala, a smatralo se i da primenjuje neodgovarajuće metode rukovođenja. Napomenuto je da postoji veza između autoritarnih metoda rukovođenja i autoritarnog ponašanja policije. Usled toga, saznanja do kojih se došlo putem biheviorističkog naučnog istraživanja iz tog perioda, postepeno su počela da utiču i na policiju, pomažući da se razume važnost većeg učešća zaposlenih u donošenju odluka, priznavanja šire uloge policije, te rada u partnerskom odnosu sa građanima. Međutim, ove nove spoznaje i potrebne rukovodne veštine nisu uvek nailazile na topao prijem u policiji, a u nekim slučajevima još uvek ne nailaze.⁶

Humanisti smataju da je čovek ključ uspeha svake organizacije. Zadovoljavanje ljudskih potreba, od osnovnih (fizioloških) do samoaktualizujućih, jeste determinanta opstanka i razvoja svake organizacije. Jedan od najpoznatijih predstavnika humanističkog, prosvetnog menadžmenta, Abraham Maslov, smatra da u današnjem svetu, u doba globalizacije i naglog razvoja tehnike, komunikacionih sistema, automatike i informatičkih tehnologija, savremeni menadžment, kao humanistička nauka i sofisticirana veština uspešnog upravljanja poslovnim sistemima, u velikoj meri podrazumeva organizovanje i racionalno korišćenje raznovrsnih ljudskih potencijala. Ono što je klasični menadžment zanemarivao – ulogu i značaj ljudskog činioca – to savremeni menadžment, koji je prevashodno primenjena psihološka nauka, stavlja u prvi plan.⁷

U okviru savremenih teorija, nastaje novi koncept odlučivanja, *učesnički menadžment*, po kome se rukovodioci (menadžeri) u procesu donošenja odluka konsultuju sa podređenima, uključuju ih u proces donošenja odluka, ali i u podelu odgovornosti. Prema Rensisu Likertu, jednom od poznatih teoretičara i stručnjaka za industrijska istraživanja, učestvovanje radnika u procesu donošenja odluka doprinosi njihovoj boljoj integraciji u društveno okruženje i boljem iskorišćavanju ličnih i grupnih potencijala.

U prvoj polovini devedesetih godina prošloga veka, u modermom menadžmentu razvija se poseban trend i koncept "Organizacije koja uči". Poznati američki teoretičar menadžmenta, Piter Sengi, ukazuje na probudenu svest o tome da sadašnji trendovi neodmerene potrošnje resursa, zagađenja, društvene dezintegracije i lošeg upravljanja predstavljaju neviđenu pretnju budućnosti čovečanstva. Zbog toga je nužno da u celoj organizaciji postoji sposobnost za učenje nečega što tradicionalne autoritarnе hijerarhijske organizacije nisu posedovale. Promene, prema ovom autoru, ne treba da se dešavaju samo u našim

⁴ Džerald Grinberg i Robert Baron: Ponašanje u organizacijama, Želind, Beograd 1998., str. 455.

⁵ Roy Roberg, John Crank i Jack Kurykendall: Policija i društvo, Office of Public Affairs Embassy of the United States of America, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, 2003., стр.428.

⁶ Roy Roberg, op., cit., стр. 125.

⁷ Abraham Maslov: Psihologija u menadžmentu, Institut Adžes, Novi Sad, 2004., str.5.

organizacijama, već i u nama samima, jer funkcionisanje organizacija zavisi od toga kako razmišljamo i kako se međusobno ophodimo.⁸

Roj Roberg, Džon Krenk i Džek Kajkendal (Roy Roberg, John Crank, Jack Kuykendall) svode sve savremene teorije rukovođenja na tri pristupa. **Pristup interakcije** zasniva se na teoriji sistema, po kojoj je policija otvoren sistem i u stalnoj je interakciji sa okruženjem. **Upravljanje nepredvidivim okolnostima** zavisi od određene situacije, a one se među sobom razlikuju. Shodno tome, zadatak menadžera je da odrede u kojim situacijama i u koje vreme su određene metode i tehnike najefikasnije. Da bi se to znalo potrebno je identifikovati spoljne i unutrašnje činioce koji utiču na rad policije. **Upravljanje do potpunog kvaliteta (TQM)** je pristup usmeren korisniku usluga, koji potencira ljudske resurse i kvantitativne metode, u pokušaju da se dostigne stalno poboljšanje. Kako bi se upotreba ljudskih resursa dovela do maksimuma, kvalitetan menadžment naglašava važnost učešća zaposlenih, timskog rada, te stalnog učenja i poboljšanja.⁹

Na osnovu prethodnih razmatranja, može se zaključiti da postoji suštinska razlika između menadžmenta i tradicionalnog rukovođenja, posebno u zemljama u tranziciji. Ta razlika obuhvata brojne aspekte, od kojih su najvažniji sledeći:

- a) menadžment je posebna profesija, dok se rukovođenje u tradicionalnoj upravi (posebno u policiji), ne smatra posebnom profesijom;
- b) menadžment podrazumeva sistematizovan skup znanja sa intelektualnim sadržajem, koji je definisala nauka, a usvaja se kroz obrazovanje i obuku, dok se tradicionalno rukovođenje zasniva mnogo više na iskustvu u obavljanju operativnih i rukovodećih dužnosti, a mnogo manje na nauci, obrazovanju i obuci;
- c) menadžer postaje osoba sa profesionalnim znanjima iz oblasti menadžmenta i razvijenim smislom za upravljanje stvarima i ljudima, nasuprot tradicionalnom rukovodiocu, koji postaje rukovodilac i bez evidentnog znanja o rukovođenju i proverenog smisla za rad sa ljudima – najčešće je dovoljno administrativno rešenje o postavljenju na rukovodeće radno mesto;
- d) menadžment ima jasno definisane standarde rada i dobru praksu, dok tradicionalno rukovođenje ima pre svega praksu i mnogo manje razvijene standarde rada;
- e) menadžment je i nauka i veština, nasuprot tradicionalnom rukovođenju, koje je dominantno veština.
- f) menadžment je, gotovo podjednako, usmeren na sve zainteresovane strane (stejkholdere), kako u organizaciji tako i izvan nje, dok je tradicionalno rukovođenje dominantno usmereno na organizaciju, a manje na spoljne zainteresovane strane (klijente);
- g) menadžment je transparentan, kako po pitanju organizacije i funkcionisanja, tako i po pitanju provere kvaliteta sopstvenog rada (evaluacije); tradicionalno rukovođenje je zatvorenije i ne baš spremno za evaluaciju sopstvenog rada;
- h) Menadžment ima naglašenu karakteristiku kreativnosti, učenja i razvoja kapaciteta i potencijala, posebno finansijskog, dok se tradicionalno rukovođenje kreće strogo u okviru administrativnih i finansijskih ograničenja.

S obzirom na to da je državna uprava u našoj zemlji tek u prvim fazama reforme, reč *rukovođenje* još uvek je zastupljenija od reči *menadžment*. Istina, policija će uvek imati određene karakteristike državnog organa, kao što su hijerarhija, pravni okviri, pravila organizacionog ponašanja. Međutim, reforma celokupne državne uprave, sve više orijentiše policiju prema eksternim zainteresovanim stranama, u smislu

⁸ Piter Sengi: Peta disciplina – umeće i praksa organizacije koja uči (The Fifth Discipline/ The art and practice of the learning organization – Peter M.Senge), Adžes, Novi Sad, 2003, izvod iz predgovora knjige.

⁹ Roy Roberg, op., cit., str. 127.

transparenstosti rada, određivanja prioriteta, merenja stepena zadovoljstva uslugama i funkcijama koje policija obavlja, profesionalizacije, racionalizacije organizacione strukture, raspolaganja finansijama i upravljanja.

Bez obzira na to koji termin koristimo, menadžment ili rukovođenje predstavlja ključni faktor za uspeh ili neuspeh policije. Uzrok za neuspeh se generalno može pronaći u nesposobnosti rukovodilaca. Suvviše često se policijska kola, pozornici, radnici na uviđajima i druge vidljive aktivnosti smatraju početkom i krajem policijskih usluga. Ove aktivnosti jesu bitan deo policijskih operacija, ali iza njih stoji precizan rad rukovodioca koji vodi i kontroliše sve operacije i bez koga bi cela policija postala bezoblična i neefikasna.¹⁰

Uticaj policijskog menadžmenta na zakonitost suzbijanja kriminaliteta, sa posebnim osvrtom na ljudska prava

Zakonitost postupanja policije u suzbijanju kriminaliteta, kao najvažniji princip rada organa državne uprave, podrazumeva odnos saglasnosti primenjenih ovlašćenja i drugih preduzetih mera i radnji policije sa odredbama zakona i podzakonskih akata, kojima su ta ovlašćenja određena. Idealna situacija kojoj treba težiti je apsolutno zakonit rad. Apsolutno poštovanje zakona od strane policije, koja je zadužena za njihovu primenu, i apsolutno poštovanje ljudskih prava, ključni su za uživanje civilizacijskih vrednosti svojstvenih narodima Evrope. Moć policije u društvu, koja je zasnovana na zakonu, ne sme biti zloupotrebljena i orijentisana protiv društva. Za policijsku organizaciju nema ničeg težeg od imidža i identiteta nasilničke i korumpirane policije.

Poseban aspekt principa zakonitosti predstavljaju **poštovanje i obezbeđenje zaštite ljudskih prava**. Ljudska prava se mogu definisati kao *univerzalne, neotuđive i za sva ljudska bića jednake vrednosti koje svaka država i međunarodno pravo, shodno dogovorenom i pravno regulisanom načinu, treba da štite i poštuju*. Ova prava su definisana u međunarodnim dokumentima (ili instrumentima) koji su sporazumno dogovoreni od strane država i koji predstavljaju standarde ljudskih prava. Ljudska prava se uglavnom tiču odnosa pojedinca i države. Ona kontrolišu i regulišu sprovođenje državne vlasti prema pojedincu. Prema Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (čl.2), svi ljudi imaju ista prava bez obzira na rasu, boju kože, pol, nacionalnost, jezik, veru, političko ili drugo mišljenje, socijalno poreklo, imovinu, rođenje ili drugi status.

Kao univerzalne vrednosti, ljudska prava, s kraja XX i početkom XXI veka, imaju ključni značaj za poimanje bezbednosti u svim njenim nivoima: pojedinačnom, kolektivnom, globalnom. Koen ističe da zaštita i unapređenje osnovnih sloboda pojedinaca predstavljaju nukleus iz kojeg treba da zrače svi oblici bezbednosti. On ljudska prava identifikuje pojmom *ljudske bezbednosti*. Ljudska bezbednost, po njemu, treba da bude stožer svakog u stvarnosti utemeljenog sistema međunarodne bezbednosti koji se gradi na liberalno demokratskim načelima.¹¹

Danas postoje brojni međunarodni dokumenti koji sadrže odredbe o ljudskim pravima, kao što su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). Poslednji od navedenih dokumenata,

¹⁰ Leonard, V.A. end Hary W Moore: "Policijska oganizacija i upravljanje" (*Police organization and management*), University Casebook Series, Mineola NY: Foundation, c.1974., str. 222.

¹¹ Dragan Simić: *Nauka o bezbednosti - Savremeni pristupi bezbednosti*, Javno preduzeće, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd 2002., str. 93.

poznat i kao Evropska konvencija o ljudskim pravima, sadrži osnovnu obavezu članica da štite ne samo prava građana (domaćih državljana), već i prava nedržavljana – stranaca i lica bez državljanstva.¹²

Deklaracijom o osnovnim načelima pravde i žrtve krivičnih dela i zloupotrebe vlasti, kršenje ljudskih prava određeno je kao povreda nacionalnih krivičnih zakona i međunarodno priznatih standarda koji se tiču ljudskih prava, a još nisu uključeni u nacionalne zakone. Jedino država može da krši ljudska prava. Potpisivanjem međunarodnih akata (posebno konvencija), država preuzima obavezu poštovanja odredaba koje su u njima sadržane. Jedan od načina poštovanja je inkorporacija u domaće zakonodavstvo. Ljudska prava se posebno aktuelizuju i stavljaju pod lupu međunarodne i regionalne zajednice, ako država ne preduzima ništa prema zaposlenim državnim službenicima koji krše ljudska prava. Ako je žrtva kršenja ljudskih prava nezadovoljna indolencijom države, ili presudom domaće suda, može se obratiti sudu za zaštitu ljudskih prava, odnosno podnositi žalbe (na međudržavnom ili pojedinačnom planu). Države su odgovorne na međunarodnom planu. Instrumenti (međunarodni organi) za zaštitu ljudskih prava su Međunarodni sud pravde (Hag), Evropski sud za ljudska prava (Strazbur), Evropski sud pravde evropskih zajednica, Interamerički sud za ljudska prava i drugi. Jedan od efikasnih instituta za zaštitu ljudskih prava je **Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja**, poznat kao "Komitet za sprečavanje torture". Putem poseta osobama lišenih slobode, komitet ispituje kako se prema njima postupa, s ciljem da, ukoliko je potrebno, poveća zaštitu tih osoba od mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (član 1. Evropske konvencije o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka). Konvencija ovlašćuje Komitet da poseti bilo koju zemlju članicu i da uđe i ispita bilo koje mesto gde su ljudi lišeni slobode od strane vlasti, uključujući i policijske stanice i druga mesta za privremeni pritvor koja vodi policija. Funkcija komiteta je pre svega preventivna, a zamišljeno je da bude sastavni deo sistema Saveta Evrope za zaštitu ljudskih prava, koji će predstavljati aktivni vansudski mehanizam, uz postojeći sudski mehanizam Evropskog suda za ljudska prava.

Prema vremenu nastanka, ljudska prava mogu se podeliti u tri generacije: prva generacija su **građanska i politička** prava (nastala 1948 godine); druga generacija su **ekonomska, društvena i kulturna** prava (nastala 1960) i treća generacija su **kolektivna** prava (nastala 1994 godine). Građanska i politička prava nastaju samim faktom čovekovog rođenja i obuhvataju sledeća prava: pravo na život, pravo da se ne bude izložen mučenju i maltretiranju, pravo na slobodu, pravo na slobodu mišljenja, svesti i veroispovesti i pravo na slobodu mimog okupljanja.

Poštovanje ljudskih prava ima poseban značaj za angažovanje policije na suzbijanju kriminaliteta, zbog toga što se u tom poslu primenjuje širok spektar policijskih ovlašćenja, te se ona susreće sa mnogobrojnim ograničenjima, definisanim kao ljudska prava; zatim, izvršena krivična dela se olako pripisuju ugroženim i nezaštićenim manjinskim grupama (Romi, skitnice, prosjaci, izbeglice, imigranti), koje se jednako olako etiketiraju i za koje još uvek ne postoje ozbiljni društveni interesi da budu pravično zaštićene.

Derogiranje, odnosno privremeno ograničavanje i oduzimanje ljudskih prava, može biti preduzimano od strane države samo pod uslovima koji su precizno određeni zakonom. Policijska ovlašćenja predstavljaju instrumentarijum kojim se ljudska prava mogu derogirati. Pogrešna primena policijskih ovlašćenja često dovodi do kršenja ljudskih prava. Do kršenja ljudskih prava u policijskoj praksi suzbijanja kriminaliteta najčešće dolazi prilikom preduzimanja sledećih ovlašćenja: lišenje slobode, pretresanje, traženje obaveštenja (vođenje informativnog razgovora), privremeno oduzimanje predmeta i upotreba sredstava prinude.

¹² Radna grupa za ispitivanje usaglašenosti jugoslovenskog zakonodavstva sa odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama: **Komparabilnost jugoslovenskog prava sa odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima**, Savet Evrope – Beogradska kancelarija i Savezno ministarstvo pravde, Beograd 2002, str. 29.

Policijski menadžment ima veće odgovornosti u zaštiti i poštovanju ljudskih prava nego što ih imaju ostali policijski službenici. Rukovodioci su posebno odgovorni za: zakonito ostvarivanje cilja i efikasno funkcionisanje policijske jedinice kojom rukovode; sopstveni rad; ponašanje i izgled svakog policajca, njegovu stručnu osposobljenost; kontrolu rada podređenih; promovisanje pozitivnih stavova prema radu; interaktivno komuniciranje sa okruženjem i pravilno predstavljanje svoje jedinice. U vezi sa upotrebom sredstava prinude, policijski rukovodioci sprovode internu kontrolu i proveru zakonitosti postupanja, što je posebno kritikovano od strane javnosti, jer se smatra da takav pristup kontroli poštovanja ljudskih prava od strane organa reda ne može biti u dovoljnoj mjeri objektivna, te da se kršenje ljudskih prava u nekom obimu zataškava. Takav stav javnosti posebno je značajan, s obzirom na to da u našoj zemlji, pored zaštitnika građana, ne postoje druga nezavisna tela i mehanizmi za kontrolu primene sile od strane policije i, s tim u vezi, poštovanja ljudskih prava.

Rukovodioci ne mogu nasilno da menjaju stavove svojih zaposlenih. Svaki zaposleni policijski službenik ima i sopstvenu odgovornost za lično ponašanje i rad. Ako je rukovodilac sve preduzeo da policijski službenici zakonito postupaju, a zaposleni ipak nezakonito postupi, ne može se tražiti odgovornost rukovodioca za učinjenu grešku.

Uticaj policijskog menadžmenta na efikasnost suzbijanja kriminaliteta

Suzbijanje kriminaliteta nije posao koji se može lako standardizovati, kontrolisati i meriti. Postoje vidljivi i lako dostupni elementi za merenje kvaliteta i efikasnosti rada policije na ovim poslovima, kao što su prijem krivičnih prijavi, obezbeđenje lica mesta, višenje uviđaja, o kojima se mogu napisati procedure, zatim primena policijskih ovlašćenja na ovim poslovima, rasvetljavanje krivičnog dela, sačinjavanje izveštaja. Međutim, postoje elementi koji nisu dovoljno uočljivi i teško se mogu standardizovati, odnosno meriti i ocenjivati, jer pripadaju unutrašnjoj, odnosno psihološkoj strani posla. To su: stavovi prema radu, motivacija i entuzijazam, veština vođenja razgovora sa osumnjičenim, svedokom i drugim licima, analitičko sagledavanje problema, osećanja, inspiracija, stepen poverenja koje policajac uživa kod građana i dr.

Uvođenje standarda u rad policije, konkretno u poslove suzbijanja kriminaliteta, nije baš popularno u redovima policajaca, uprkos tome što omogućava lakše planiranje, kontrolu i ocenjivanje rada policijskih službenika, kao i efikasnije praćenje napredovanja i usvršavanja kadrova, posebno mladih i nedovoljno iskusnih. Zato je važno da rukovodioci policijskih stanica i područnih policijskih uprava ostvaruju uvid u svaki slučaj (krivično delo) koje policajac obrađuje.

Efikasnost znači prave stvari raditi na pravi način. Menadžerskim (ekonomskim) jezikom rečeno, efikasnost predstavlja odnos između uloženog – ljudskih i materijalnih resursa i vremena, i dobijenog – rezultata. Dobiti što bolji rezultat sa što manje ulaganja – glavna je premisa i osnovni cilj menadžerskog posla, pri čemu kvalitet uloženog utiče na količinu (obim) uloženog. Za ocenjivanje efikasnosti izvršenja nekog posla ili zadatka, prethodno je potrebno odrediti očekivani kvalitet rezultata, odnosno standarde rada. Upoređivanjem definisanih standarda i postignutih rezultata dobija se merilo korisnosti. Ovo je posebno značajno kod ocenjivanja pojedinačnih aktivnosti, grupa (timova) i policijskih jedinica, kao i policijske organizacije u celini. Značaj meme jedinice za efikasnost celokupne organizacije usmerava pažnju na obuku kadrova, opremanje, motivisanje i davanje drugih organizacionih pogodnosti.

Veliki problem kod ocenjivanja efikasnosti rada je kako osigurati merila koja će pružiti podatke na osnovu kojih se može izvesti validan zaključak o kvalitetu rada policijske jedinice, grupe, ili pojedinca. Ekonomska produktivnost se ne može jednostavno primeniti na policijsku službu; recimo, proizvodnja tehničkih proizvoda diktirana je veoma preciznim merilima kvaliteta rada i definisanim standardima. U

ekonomiji, svako budžetsko ulaganje ima veliku verovatnoću ne samo povraćaja uloženog, nego i porasta produktivnosti u očekivanom procentu.

Kriminalitet, određen kao masovna pojava, odnosno skup svih krivičnih dela (zločina) u određenom vremenu i prostoru¹³, može se kvantitativno i kvalitativno pratiti po prostoru (području, teritoriji), vremenu i policijskim jedinicama i pojedincima zaduženim za suzbijanje kriminaliteta. Najčešće primenjivana statistička merila efikasnosti rada policije jesu stopa kriminaliteta i procenat rasvetljavanja krivičnih dela. Međutim, ova kvantitativna merila sama po sebi ne pružaju dovoljno podataka na osnovu kojih bi rukovodioci mogli planirati i preduzimati konkretne akcije radi poboljšanja rada policije. Detaljnom analizom ovih merila, posebno procenta rasvetljavanja krivičnih dela, moguća je spoznaja mnogobrojnih problema i ograničenja koje sobom nose.

Procenat rasvetljavanja (rešavanja) krivičnih dela je najčešće uzimana mera efikasnosti rada policije na suzbijanju kriminaliteta. Njim se izražava pretežno represivna delatnost policije, koju je mnogo lakše meriti i ocenjivati. Procenat rasvetljavanja krivičnih dela predstavlja odnos ukupnog broja registrovanih (prijavljenih ili operativnim radom otkrivenih) krivičnih dela sa nepoznatim učiniocem i ukupnog broja rasvetljenih krivičnih dela tog tipa, posmatrano u određenom vremenskom periodu (najčešće: mesečno, kvartalno i godišnje) i u odnosu na određeni organizacioni nivo (pojedinaac, grupa, organizaciona jedinica, organizacija). Pod rasvetljavanjem (rešavanjem) krivičnih dela sa nepoznatim učiniocem, podrazumeva se postupak otkrivanja i identifikacije njihovih učinilaca i prikupljanje i obezbeđenje materijalnih i ličnih dokaza, potrebnih za efikasno vođenje krivičnog postupka.

Naizgled lako za operacionalizaciju, ovo kvantitativno merilo u sebi sadrži mnogobrojne i različite probleme, pre svega determinisane praktičnim razlozima. Jedno od najčešćih ograničenja u policijskoj praksi jeste vrednovanje rasvetljavanja krivičnih dela na osnovu krivičnih prijava prosleđenih državnom tužiocu, pri čemu se uglavnom ne uzimaju u razmatranje odbačaji prijava za koje se utvrdi da su neosnovane. Najčešći razlog odbačajima je nedostatak valjanih dokaza o krivici osumnjičenog. Dalje, oslobadajuće presude nadležnog suda za učinioce krivičnih dela koja se u policijskim evidencijama vode kao rasvetljena, u policijskoj praksi nisu relevantna, jer bi u nekoj meri uticala na smanjenje efikasnosti rasvetljavanja krivičnih dela. Policija operativnog nivoa, "pritisnuta" zahtevima "odozgo" za poboljšanjem efikasnosti suzbijanja kriminaliteta, da bi ispunila zahteve i poboljšala sliku uspeha, neretko pribegava nekorektnom statističkom iskazivanju rešenih krivičnih dela. U policijskoj praksi zapažene su dve osnovne tendencije ove nekorektnosti, i to: 1) nekorektno smanjivanje (sakrivanje) broja prijavljenih krivičnih dela sa nepoznatim učiniocem i 2) nekorektno povećanje ("naduvavanje") broja rasvetljenih krivičnih dela. Osim toga, pri merenju efikasnosti suzbijanja kriminaliteta, veoma je važno da se ceni struktura rasvetljenih, odnosno nerasetljenih krivičnih dela.

Na efikasniji rad policije na suzbijanju kriminaliteta utiču brojne menadžerske aktivnosti, kao što su: koordinirano angažovanje kriminalističke i uniformisane policije, korišćenje operativne analitike u praćenju problematike i strateške analize za procenu stanja na širem području i predviđanje budućnosti. Neka istraživanja pokazuju da obučenosť i iskustvo policijskih službenika imaju uticaja na efikasnost suzbijanja kriminaliteta samo do određenog stepena, a da lične i demografske karakteristike, uključujući godišće, pol, opšte obrazovanje, čin, bračni status nisu sistematske pretpostavke ove efikasnosti.¹⁴ Takođe, brz izlazak policijskih službenika na mesto događaja i brzo preduzimanje mera i radnji u prvom operativnom zahvatu u velikoj meri utiču na efikasnost suzbijanja kriminaliteta.

¹³ Dr Đorđe Ignjatović: *Kriminologija*, Javno preduzeće «Službeni glasnik», Beograd, 2006., str. 20.

¹⁴ Leonard, V.A. i Hary W Moore, op., cit., str. 274.

Zaključak

Policijski menadžment ima najveću odgovornost i najveći uticaj na zakonitost i efikasnost suzbijanja kriminaliteta, kao uostalom i svih drugih policijskih poslova. Istovremeno insistiranje na apsolutno zakonitom radu i povećanju efikasnosti predstavlja poseban izazov za policijski menadžment. S tim u vezi, zapažena je tendencija da, sa jačim insistiranjem na zakonitosti i poštovanju ljudskih prava, opada efikasnost suzbijanja kriminaliteta i obrnuto, što se više insistira na efikasnosti u ovom poslu, opada nivo zakonitosti i poštovanja ljudskih prava. Nova zakonska ograničenja u postupanju i servisna orijentisanost policije ispostavili su i nove zahteve za policijski menadžment. Postaje nužnost da svaki rukovodilac, odnosno menadžer, bude sposoban da upravlja sobom, operativnim procesima u svojoj jedinici i zaposlenima za koje je zadužen. Nerazvijenost standarda u tim procesima, zatim strateške analize, konzistentnog sistema obuke za policijske menadžere i uredenog karijernog sistema zasnovanog na rezultatima rada i sposobnostima, negativno utiču na razvoj gotovo svih aspekata policijske organizacije. Na putu reformisanja tradicionalnog rukovođenja u policiji često stoje i određena politička, ekonomska, finansijska i druga ograničenja. Sve te teškoće jesu realnost, ali se mogu prevazilaziti primenom različitih metoda i instrumenta, pre svega promenom svesti, odnosno stavova, otvaranjem novih perspektiva posmatranja stvari kroz savremenu obuku, razvijanjem koncepta strateškog planiranja, kao i doslednim i naučnim izgrađivanjem nedostajućih sistema.

Policijski menadžeri moraju da se usavršavaju u menadžerskim znanjima i veštinama, a posebno da budu sposobni da analiziraju i identifikuju probleme u radu, prate tokove i kretanje kriminaliteta i na osnovu toga efikasno planiraju. Policijski menadžeri su posebno odgovorni za praćenje savremenih tokova u nauci i tehnici i njihovoj primeni u cilju stvaranja boljih uslova za radne procese i rezultate, kao što je razvoj informacione tehnologije, uspostavljanje jedinstvenog kriminalističko-obaveštajnog sistema, učenje na daljinu putem internet tehnologija i dr. Na taj način stvara se realna pretpostavka za efikasnu prevenciju u odnosu na kriminalne događaje, ali i u odnosu na ljudske probleme.

Mnogi menadžeri se žale da nemaju vremena da se bave analizama problema u radu. To može biti indikator lošeg upravljanja vremenom, lošeg delegiranja i veoma često neposjedovanja kompetencija za kvalitetnu analizu. Zbog toga su njihovi planovi tradicionalni, odnosno više formalistički, bez preciznih ciljeva, strategije i kontrole njihovog sprovođenja. Policijski menadžment, posebno strategijski, mora da bude odlučniji i kreativniji nosilac razvoja i reformi ključnih oblasti rada, među kojima je i zaštita ljudskih prava i efikasnije rasvetljavanje krivičnih dela svih vrsta kriminala, kroz integralno povezivanje resursa i kompetencija sa kojima organizacija raspolaže.

Literatura

1. Adičes Isak: Upravljanje promenama, Institut Adičes, Novi Sad, 2004.
2. Draker Piter: Moj pogled na menadžment, Institut Adičes, Novi Sad, 2001.
3. Grinberg Džerald i Baron Robert: *Ponašanje u organizacijama*, Želind, Beograd 1998.
4. Ignjatović Đorđe: *Kriminologija*, Javno preduzeće «Službeni glasnik», Beograd, 2006.
5. Leonard, V.A. and Hary W Moore: *Policijska organizacija i upravljanje (Police organization and management)*, University Casebook Series, Mineola NY: Foundation, c.1974.
6. Maslov Abraham: *Psihologija u menadžmentu*, Institut Adičes, Novi Sad, 2004.
7. Roberg, Džon Krenk i Džek Kajkendal (Roy Roberg, John Crank, Jack Kurykendal): *Policija i društvo*, Office of Public Affairs Embassy of the United States of America, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, 2003.

8. Sengi Piter: *Peta disciplina – umeće i praksa organizacije koja uči* (The Fifth Discipline/ The art and practice of the learning organization – Peter M.Senge), Adižes, Novi Sad, 2003.
9. Simić Dragan: *Nauka o bezbednosti - Savremeni pristupi bezbednosti*, Javno preduzeće, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd 2002.
10. Stavrić Božidar, Mardokić Božo i Gašović Milan: *Menadžment*, Univerzitet primenjenih nauka, Beogradska poslovna škola, 2004.
11. Radna grupa za ispitivanje usaglašenosti jugoslovenskog zakonodavstva sa odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama: *Komparabilnost jugoslovenskog prava sa odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope – Beogradska kancelarija i Savezno ministarstvo pravde, Beograd 2002.

Summary

The main objective of the text is to offer a brief description of the problem and explain the connections between police management and crime prevention. Content of the text include: strategic orientation of the police in combating crime, the need to replace the traditional management concepts of modern management in the police, as well as some aspects of the crime. Also, the work focuses on specific practical problems in management of police influence on legality and effectiveness of prevention kriminaliteta. One of the key points of the work is very topical and important issue of the impact of police management to the protection of human rights in the fight against crime. The paper contains specific recommendations for improving police management to influence the legitimacy and effectiveness of combating crime.

POJAM I IDEOLOGIJA EKOTERORIZMA

prof. dr Darko Nadić

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Apstrakt: Tokom poslednjih nekoliko decenija terorizam je postao sve brutalniji i učestaliji, tako da je nesumnjivo postao jedan od ključnih problema savremenog čovečanstva. Paralelno sa eskalacijom terorističkih akata na globalnom nivou, javlja se i jedan novi oblik terorizma. Naime, narastajuća zloupotreba prirodnih resursa i životinja kao posledicu imala je za stvaranje radikalnih ekoloških pokreta koji su kao metod svoje borbe izabrali nasilna sredstva. Ovo ekološki motivisano nasilje definisano je kao nova vrsta terorizma, ekoterizam. Ekoterizam podrazumeva ekstremističke poglede i akcije na pitanja zaštite životne sredine i prava životinja. Cilj ekoterističkih akcija je naneti ekonomsku štetu onima koji vide i stvaraju profit u, po njihovom mišljenju, eksploataciji i uništavanju prirode. U radu će biti analizirane ideološke osnove ekoterizma sadržane u idejama ekofeminizma, dubinske ekologije i ekoanarhizma, kao metode i konkretne akcije delovanja ekoterističkih pokreta i grupa.

Ključne reči: ekoterizam, životna sredina, prava životinja, ideologija, ekološki pokreti

Pojam ekoterizma

Kraj dvadesetog i početak dvadeset i prvog veka su u savremenoj politici i političkoj teoriji definisani i popularizovani izrazom „rat protiv terorizma“. Tokom poslednjih decenija prošlog veka terorizam je postajao brutalniji i učestaliji, ne odvajajući pri tome nevine žrtve od stvarnih političkih ciljeva. Vreme terorizma sedamdesetih godina prošlog veka predstavljeno kroz RAF (Frakcija Crvene Armije ili Bader-Majnhof grupu) u SR Nemačkoj i Crvene Brigade u Italiji je davno prošlo. Politički terorizam sa primesama urbanog utopističkog lenjinizma i marksizma je ustupio mesto religijskom i državnom terorizmu. Uporedo sa eskalacijom ove dve vrste terorizma na globalnom nivou javio se i još jedan novi vid terorizma – ekoterizam. Istorija savremene industrijske civilizacije je identifikovana kao konstantna narastajuća eksploatacija prirodnih resursa, biljnih i životinjskih vrsta. Ukoliko posmatramo sa stanovišta šta uopšte to znači terorizam ovu pojavu bi smo mogli nazvati kao terorizam civilizacije nad prirodom. Međutim, narastajuća svest ljudi o pogubnim posledicama narušavanja ekološke ravnoteže imala je za jednu od posledica i stvaranje ekoloških pokreta koji su po svojoj prirodi otišli jedan korak dalje od uobičajenog radikalizma u akciji i u idejama. Metod borbe za zaštitu prirode, kako žive tako i nežive nije bio mirotvoran, odnosno nije bilo dovoljno samo raditi na propagandi novog kvaliteta života, postmaterijalističkih vrednosti, hipi i anarho komuna koje žive izvan kapitalističke civilizacije. Metod borbe od tada nije bio mirotvoran jer nije bio medijski zapažen i nije ostvarivao povoljne rezultate. Drugo, sam politički sistem je bio isuviše spor i nezainteresovan da zadovolji ekološke interese malog broja ljudi. Novi metod koji su članovi radikalnih ekoloških pokreta izabrali su bila nasilna sredstva. Ovo ekološki motivisano nasilje da bi se zaštitila priroda, definisano je kao nova, savremena, podjednako urbana i ruralna, vrsta terorizma – ekoterizam.

Ekoterizam se prvi put pojavljuje u Velikoj Britaniji sedamdesetih godina (prvi incident je zabeležen 1977. godine), a masovniji oblik dobija u Sjedinjenim Američkim Državama osamdesetih godina prošlog veka. On nastaje kao posledica razvijene društvene ekološke svesti koja dobija ekstremističku crtu, odnosno javlja se kao odgovor na sporost sistema da odgovori zahtevima zaštite prirode. Razvoju ekoterizma doprinela su i dela njegovih prvih teoretičara poput "Ecotage" Roberta Tauzenda (Robert Townsend) objavljenog 1972. godine, "The Monkey Wrench Gang" Edvarda Ebija (Edward Abbey)

objavljenog 1975. godine i "Ecodefense: A Field Guide to Monkeywrenching" Dejvida Foremana (David Foreman). Dela poput ovih daju konkretna uputstva za izvršenje ekoterorističkih akata.

U ime zaštite prirode, radikalni zaštitnici čovekove sredine čine ništa drugo do terora koji se do sada manifestovao u preko 1200 incidenata i šteti od preko 200 miliona dolara samo u Sjedinjenim Američkim Državama u poslednjih nekoliko godina. Ovi akti nisu samo usmereni na štete materijalne prirode već atakuju i na čoveka kao individuu, primenjujući razne vrste sredstava uznemiravanja o čemu će kasnije biti reči.

Ekoterizam podrazumeva ekstremističke poglede na pitanja zaštite životne sredine i prava životinja. Njegov cilj je naneti ekonomsku štetu onima koji vide profit u, po njihovom mišljenju, eksploataciji i uništavanju prirode. Pretnje nasiljem su postale trend ekoterorističkih grupa, pa iako do sada nije bilo povređenih, neki među njima smatraju da će i takav čin može biti opravdan. Ekoterorističke grupe smatraju da nema drugog načina da nateraju društvo da se ponaša u skladu sa prirodom, a ne protiv prirode.

Potrebno je napraviti razliku između envajronmentalista, odnosno grupa za zaštitu prirode i ekoterorista, tj klasičnih ekoloških pokreta, jer nisu sve grupe za zaštitu životne sredine militantnog tipa, niti sve one odobravaju akcije ekoterorističkih grupa. Bilo bi krajnje pogrdno poistovećavati te ekogrupe koje rade u okviru sistema, mimo protestujući u cilju očuvanja prirode, razvijanjem kolektivne svesti o očuvanju biodiverziteta, sa grupama koje ne poštuju zakon i koje ne prezaju ni od čega kada je u pitanju ostvarivanje ciljeva njihove misije. Njihov cilj je kraj antropocentrizma.

Ideologija ekoterizma

Ekoterizam ili ekološki terorizam je nov pojam, koji je kovanica sastavljena od reči "eko" i "terorizam". "Eko" je prefiks koji se odnosi na ekologiju, (grčki: *oikos-okolina, kuća; logos-nauka*) prirodnu i interdisciplinarnu nauku o životnoj sredini, koja pokušava da pronađe odgovor i rešenje brojnim problemima okoline koji nas sve više okružuju i koji su danas uglavnom ljudskog porekla. Terorizam u širem smislu je napad na život i telo pojedinca ili manje grupe ljudi sa ciljem da se postignu političke promene. Ukoliko je neposredna žrtva napada politički manje značajna ili sasvim beznačajna ličnost, radi se o terorizmu u užem smislu, koji ima za cilj da kako to sam latinski koren ove reči (*terror*) kaže - izazove strah i pometnju u široj vladajućoj grupi i u stanovništvu, da skrene pažnju na prisustvo snage u čije ime istupaju teroristi, da obeshrabri njihove potencijalne saveznike i tako sam ili uz primenu drugih sredstava, omogućujući postizanje takvih ciljeva.¹ Terorizam predstavlja i unapred smišljeno politički motivisano nasilje koje protiv neborbenih ciljeva sprovede subnacionalne grupe ili tajni agenti obično sa namerom da utiču na javnost.² Iako ne postoji saglasnost oko tačne definicije terorizma, ta reč se upotrebljava da opiše politički motivisane akte nasilja ili uništenje imovine sa namerom da se zastraše vlade i civili.³

Autorom pojma ekoterizam smatra se je Ron Arnold, koji pod ovim pojmom podrazumeva krivično delo počinjeno radi očuvanja prirode. Ekoterizam, kao pojam, se koristi da opiše pretnje i akte nasilja, (eko)sabotažu, vandalizam, materijalne štete i zastrašivanja počinjena u ime prirode i koji su usmereni protiv individua i njihove imovine. Pod ekoterizmom se podrazumeva i destrukcija ili pretnja destrukcijom

¹ Vojin Dimitrijević i Radoslav Stojanović, *Međunarodni odnosi*, Službeni list SPJ, Beograd, 1996., strana 340

² Čarls V. Kegli JR i Judžin Vitkof, *Svetska politika-trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova Srbije i Crne Gore, Beograd, 2004., stana 622;

³ Opširnije o pojmu i vrstama definicija pojma terorizam pogledati: Dragan Simeunović, *Terorizam*, Pravni Fakultet, Beograd, 2009.

vladama država, grupama ili individuama. Termin se odnosi i na krivična dela počinjena protiv kompanija ili državnih organa u nameri da se spreče aktivnosti koje su štetne po prirodu. Ron Arnold smatra da ovaj pojam treba razdvojiti od pojma environmentalni terorizam koji zapravo podrazumeva napad na živom sredinu ili njene elemente u političke svrhe. U tom kontekstu već govorimo po pojmu „ekološki način ratovanja“ ("environmental warfare"). On se definiše kao pažljivo isplanirana, ilegalna destrukcija, eksploatacija ili modifikacija prirode koja se upotrebljava kao deo ratne strategije. Primer za ovaj tip environmentalnog terorizma je korišćenje defolijanata u vijetnamskom ratu, podmetanje požara na kuvajtskim naftnim poljima tokom Zalivskog rata, kao i korišćenje municije sa osiromašenim uranijumom u NATO agresiji na SR Jugoslaviju. Međutim, činjenica je da razorni sukobi donose kako ljudske žrtve i patnje tako i modifikaciju prirode, koja nekada nije odmah primetna i često zahvata mnogo širi region od regiona u kome se odvija sukob. To se događa i pored toga što je međunarodnim konvencijama zabranjena modifikacija prirode i što Rimski statut međunarodnog krivičnog suda, koji je usvojen 1998. godine, takve promene ili destrukcije prirode definiše kao ratni zločin.

Ekoterorizam se često koristi da označi i legalne radnje klasičnih ekoloških pokreta, poput nenasilnih protesta, kako bi ih organi vlasti pogrdno okvalifikovali. Treba napomenuti da postoje razne definicije ekoterorizma koje izazivaju kontroverze i koje uključuju sve oblike protesta ekoloških grupa, pa i one legalne. Pojedini kritičari smatraju da ekoterorizam treba da znači suprotno od danas opšteprihvaćenog stanovišta, da kao ekoteroriste zapravo treba označiti individue, kompanije kao i vlade koje su umešane u ekološki neodgovorne aktivnosti koje nanose nesagledivu štetu životnoj sredini.

Osnovni ideološki izvori ekoterorizma su *ekofeminizam*, *dubinska ekologija* i *ekocanarizam*. Ekofeminizam predstavlja raskrsnicu između radikalnog i postmodernog feminizma. On takođe, predstavlja i svojevrsan ekopokret sa kulturnim i socijalnim namerama. Ekofeminizam stoji na stanovištu da postoji veza između nepravednog položaja žene i degradacije prirode, jer je eksploatacija i žene i prirode evidentna. Dominacija patrijarhalnih vrednosti koje podstiču muškarce da ispoljavaju svoju nadmoć nad ženama predstavlja na isti način pretnju kako za prirodu tako i za ženu. Iz tog razloga ekologija je postala značajna podrška feminizmu. Ovo stanovište povezuje seksizam sa dominacijom nad prirodom, rasizmom i drugim socijalnim nekvalitetima. Muškarci su viđeni kao uništitelji života na planeti. Ideologija ekofeminizam odbacuje organizovane religije poput hrišćanstva zbog njihovog stava o dominacije čoveka nad prirodom. Fanatizam u okviru ekofeminističkog pokreta leži u shvatanju da uništitelji moraju biti uništeni. Mete njihovog vandalizma su kompanije koje zagađuju životnu sredinu, proizvode oružje ili se bave drugim, po njihovom mišljenju, štetnim aktivnostima

Dubinska ekologija (Deep Ecology) ili ekosofija je filozofija koja je zasnovana na udaljavanju od antropocentričke sfere ustanovljene u klasičnim ekološkim pokretima. Pristalice "dubinske ekologije" ističu da se na osnovu ostvarenog jedinstva sa prirodom u čoveku javlja povišena osetljivost i radikalna povezanost sa živim svetom. Ekosofija pretenduje da u ljudima razvije odnos prema životnoj sredini, odnosno da to bude neka vrsta filozofije ekološke svesti. Ona umanjuje važnost čoveka dozvoljavajući da specifične vrednosti drugih vrsta dođu do izražaja. Dubinska ekologija sebe opisuje kao „duboku“ zato što postavlja kompleksna i spiritualna pitanja o ulozi čoveka u ekosferi i što ne počinje i ne završava se samo sa pitanjima o uzrocima i posledicama ekološke krize.⁴ Ideju o jednakom pravu svakog oblika života da normalno funkcioniše u ekosistemu i da nesmetano živi ostvarujući svoje mogućnosti je lansirao Arne Nes (Naess), norveški filozof životne sredine 1972. godine, koji je stvorio pojam dubinska ekologija i predložio novu disciplinu ekosofiju tj. ideju radikalne ekološke jednakosti. Nes je isticao da je univerzalno pravo svih formi života da žive i da nijedna vrsta nema viša prava u odnosu na druge. Njegov stav je da priroda ima svoje sopstvene autonomne vrednosti i pored onih koje su korisne za čoveka. On nastoji da zameni

⁴ Darko Nadić, *Ekologizam i ekološke stranke*, Službeni glasnik, Beograd, 2007. str. 12-13

antropocentrizam biocentrizmom, koji razvija manje dominantan i manje agresivan stav prema Zemlji. Prema tome, čovek nije centar postojanja i nije vredniji od drugih oblika života jer je ceo univerzum povezan i zavistan. Dubinski ekolozi su istakli da danas ljudi imaju tehnološku moć da menjaju ekosisteme i to često čine bez preke potrebe, odnosno da potrebe za preživljavanjem često ne utiču na rušilačko ponašanje ljudi prema prirodi. Prema njihovom mišljenju, čovečanstvo je premašilo prihvatljiv uticaj na okruženje, kako brojnošću populacije, tako i trošenjem sirovina, a pogotovo uništavanjem uslova za život ugroženih vrsta. Čovečanstvo okrivljuju za nasilje nad prirodom. Dubinski ekolozi kritikuju shvatanja po kojem priroda nema svest i samim tim nema nikakva prava. Oni odbacuju i tumačenje Biblije, po kome je priroda data čoveku na upravljanje. Ekofilozofi se zalažu i za autonomna prava životinja, a ne za instrumentalna koja su izvedena iz toga da li je neka životinja korisna ili ne za ljude.

Mnogi ekoaktivisti su povezani sa *anarhizmom* koji se opire modernizaciji i njenom efektu na prirodu. Često sebe nazivaju „*zelenim anarhistima*” i smatraju da su ljudi bili bolji pre hiljadu godina. Oni vide tehnologiju kao bespotrebno zlo i veruju da bi čovečanstvo bilo srećnije i zdravije izvan modernog industrijskog sveta. Takođe, oni negiraju da je čovečanstvo superiornije od ostalog dela prirode i smatraju da ne treba raditi protiv prirode. Neki od njih zagovaraju i stvaranje ekosela, posebnog oblika komunala u kojima ljudi vode život koji je prihvatljiv i za ljude i za prirodu. Postoji mnogo varijanti ekoanarhizma ali zajednička im je stav da postoji tendencija gubitka dostojanstva čoveka zbog tehnologije i da ona (tehnologija) uništava sam način života.

Organizaciona struktura

Ekoterorističke organizacije funkcionišu po takozvanom konceptu "leaderless resistance", odnosno pružaju otpor bez ustanovljenog vođstva. Po mišljenju nekih eksperata, ovaj tip terorizma će biti najčešći oblik terorizma u XXI veku. Ekoterorističke grupe nisu hijerarhijski organizovane, militantne su i ilegalnog karaktera, ćelijski su organizovane i nemaju centralizovanu komadnu strukturu. Zvaničnog ćlanstva praktično i nema. Ove organizacije smatraju za ćlana svakog pojedinca koji je spreman da izvrši akt vandalizma u ime prava životinja i prirode. Pojedinać postaje ćlan ekoteroristićke grupe samim izvršenjem ekoteroristićkog akta, što predstavlja svojevrsan vid inicijacije. Oni, isto tako, smatraju da jedino vegeterijanac mođe biti njihov ćlan. Ekoteroristićke grupe karakteriše ćelijska struktura koja im omogućava da deluju sa minimalnim rizikom razotkrivanja. ćelijska struktura je naroćito pogodna za podrućje Sjedinjenih Amerićkih Država, kako zbog same velićine države, tako i zbog njenog broja stanovnika. Same ćelije se sastoje od malih grupa ljudi, ćelije ne znaju jedne za drugu, anonimne su, kako za javnost, tako i između sebe, i međusobno su nezavisne. Nekada ćelija mođe brojati samo jednog ćloveka, a najćešće broji od tri do pet ekoterorista. ćelije su teške za identifikovanje, što rezultira time da brojni slućajevi poćinjeni od strane ovakvih grupa ostaju nerešeni.

Spolja gledano, radikalne ekološke grupe se predstavljaju kao grupe koje veruju u nenasilna sredstva. Međutim, njihove aktivnosti pokazuju drugaćiju sliku. Ove grupe se zalađu za direktnu akciju koja je posledica njihovog uverenja da mimi protesti ne donose adekvatne rezultate. *Direktna akcija* predstavlja konkretno delovanje radi ostvarivanja ciljeva ovih grupa, i ona mođe biti nasilna. U okviru ovih grupa deluju i ekstremni aktivisti koji su spremni da pribegnu nasilju. Veruje se da ovi ekstremni aktivisti ponekad i vrbuju pojedince, naroćito mlade, lakovemije ljude, koji se zloupotrebljavaju za izvršavanje nezakonitih akata. Njihov cilj je nanošenje ekonomske štete onima koji, po njihovom mišljenju, neadekvatno koriste prirodu ili životinje.

Kod ekoterorista vlada visoka *emotivna motivisanost*. To su grupe koje se teško profilišu i imaju visok nivo tajnosti. Oni objavljuju na internetu svoje akcije i često pozivaju da se u njihovo ime izvršavaju zadaci. Karakteristićan je sam klasno socijalni sastav ekoterorista, oni su mahom iz visoke ili više srednje

klase, vode relativno "normalan život" pa se po tome ne izdvajaju od ostalih građana u svojim sredinama. Ono što ih izdvaja od drugih terorističkih grupa, pored društvenog položaja, je i nivo njihovog obrazovanja. Oni su, uglavnom, visoko obrazovani ljudi koji ne štete da svoje obrazovanje i društveni položaj iskoriste za ostvarivanje ciljeva svoje grupe. Samo jedan manji deo aktivista izvršava akte vandalizma, dok većina aktivista ne učestvuje u direktnim akcijama ali daje podršku i simpatije ih. Manje ekstremniji aktivisti su oni koji bacaju krv na osobe koje nose bunde i nazivaju ih "ubicama životinja", i ovaj tip aktivista je često iz srednjih i viših klasa.

Načini delovanja

Vrste i načini delovanja ekoterorista su brojni, kada se uzme u obzir sve veći broj literature, lako dostupne na tržištu, koja sadrži inovativne, nove vrste sabotaze kao i uputstava za delovanje.

Ekoterizam podrazumeva sledeće nedozvoljene radnje: pokušaje ubistva, povrede lica, pretnje, uništenje imovine, vandalizam, podmetanje požara, nered, neposlušnosti, destruktivne akcije usmerene protiv farmera, rančera, rudara, drvoseča, naučnika, proizvođača, privrednika, vlasnika kuća... Identifikovano je, i to samo kod boraca za prava životinja, preko trideset različitih meta. Izrazi koji se koristi za sabotazu su "monkeywrenching", "ecotage" i "ecodefense".

*Monkeywrenching*⁵ je ekonomska sabotaza dobara proizvođača i njihove opreme u cilju očuvanja prirode. Ona podrazumeva izazivanje kvarova i uništavanje mašina koje se koriste za seču drveća, gradnju puteva, sabotazu u postrojenjima za proizvodnju električne energije i druge slične radnje. Obično je neorganizovana aktivnosti, koja se izvodi samostalno i aktivisti ne znaju jedni za druge. *Ekosabotaza* je omiljeni način delovanja ekoterorista. Ona predstavlja zakonom zabranjen, ilegalan akt sabotaze motivisan od strane envajronmentalista.

Iako se sabotaze izvode u doba dana kada je mogućnost ugrožavanja života najmanja, neki njeni oblici mogu prouzrokovati ozbiljne telesne povrede ili smrt. Njena poznata forma je i "tree spiking", koju koriste radikalni aktivisti za životnu sredinu u borbi protiv seče šuma. "Tree spiking" podrazumeva zabijanje metalnih opiljaka ili u gorem slučaju keramičkih koji se ne mogu otkriti detektorom, u drveće koje je planirano za seču. Drvo može biti obeleženo od strane ekoterorista da je "obrađeno" ili pak ne mora. U prvom slučaju, svaki drvoseča će zaobići takvo drvo, znajući da bi mogao da ugrozi svoj život, dok u drugom slučaju on to ne zna i prilikom dodira motome testere sa metalnim ili keramičkim komadićima može biti ozbiljno povređen. Kod "tree pinning"-a objekat je isti kao i kod "tree spiking". On predstavlja nanošenje štete na opremi za seču drveća, što doprinosi rastu cena seče i čestim povredama radnika. "Tree seating" je forma građanske neposlušnosti u obliku protestnog sedenja pored drveća koje je namenjeno za seču, u nameri da se ono spase, a obično se koristi za tu priliku posebno izgrađena platforma. Građani koji ih podržavaju ovakav vid protesta snabdevaju protestante vodom i drugim potrebnim namirnicama. Mnogi ekološki aktivisti, umerene orijentacije, smatraju da je ova forma direktne akcije mnogo efikasnija zbog toga što je nenasilna i izaziva simpatije i podršku javnog mnjenja. *Podmetanje požara* je često korišćeno od strane ekstremista. Oni insistiraju na tome da vode računa kada i kako podmeću požare, da to rade obično noću kako ne bi ugrozili ljudske živote. Iako je ova tvrdnja donekle tačna, ona je više posledica srećnih okolnosti, nego njihove pažljivosti. Često se koriste i *lakši oblici vandalizma* kao oblici sabotaze, pošto se oni obično ni ne prijavljuju policiji. Lakši oblici vandalizma nisu nova taktika, ali su mete više ličnog karaktera. Kada su

⁵ Paul Robbins (Ed.), *Encyclopedia of Environment and Society*, Sage, London, 2007 str. 533-534

mete lične prirode obično predstavljaju pretnje pojedincima ili članovima njihovih porodica i/ili pretnju nanošenja štete imovini.

Ekoteroristi pažljivo biraju mete za svoje akcije. To su kompanije koje ove ekološke grupe doživljavaju kao opasnost kako za prirodu, tako i za životinje. Ekoteroristi se infiltriraju u takve kompanije bilo zapošljavanjem, bilo održavanjem bliskih odnosa sa nekima od zaposlenih kako bi se familizirali sa metama i prikupili potrebne informacije koje su im neophodne za ekosabotažu. Za mete često biraju one koje izbegavaju publicitet i koje su interesantne medijima. One su manje spremne da se brane od javnog suda jer su svesne da njihove radnje ne bi bile opravdane u očima javnosti i ne bi dobile podršku. Iz tog razloga često se i dolaze do inkriminiranih podataka koji im služe za opravdavanje ekoterorističkih akata. U pogledu vremena kada deluju, uočljivo je da često upadaju u firme za vreme vikenda, produženih vikenda i odmora kako bi na miru pregledali dokumenta. Ekoterorističke grupe se trude da nanesu što veću ekonomsku štetu kompaniji koja je izabrana za metu, sa ciljem da se ona povuče iz posla. Često sistematski, sa ponavljanjem i upomošću napadaju se firme, pojedinci i njihova imovina. Najčešće se sabotira oprema koja je enormno skupa, a nije ni retka pojava uništavanja podataka istraživanja, koji su od neprocenjive vrednosti, što ponekad dovodi do prekida naučnog projekta, a sam prekid istraživanja predstavlja ogroman gubitak za kompaniju. Neke oslobođene životinje od strane ekoaktivista znaju biti retke i veoma vredne. Oni za sobom često ostavljaju trag, odnosno grafit logo svoje grupe. Ekoterorizam je doveo do potrebe za boljim obezbeđivanjem firmi, te je zahvaljujući njihovom delovanju cena obezbeđenja porasla. Rizik od pretnje ekoterorista rezultirala i visokim premijama osiguranja što mnogi ne mogu da priušte, pa nekada kao jedino rešenje ostaje im prekid rada, što je, uostalom, i cilj ekoterorista. Zaposleni gube posao, ili dolazi do velikih prekida u njihovom radu usled štete koju su ekoteroristi izazvali. Dolazi i do gubitka klijenata, na primer, opada prodaja krzna usled fizičkih napada na ljude koji krznene proizvode nose kao odevni predmet, te je veliki procenat zatvorenih krznarskih radnji, prvenstveno u Sjedinjenim Američkim Državama i Velikoj Britaniji. Mete napada su i sekundarnog karaktera, a cilj je prekid saradnje između sekundarnog i primarnog objekta, na primer, finansijeri nekog laboratorijskog istraživanja mogu biti meta ekoterorista što nekada dovodi do prekida finansiranja. Mete sekundarnog karaktera su prisiljene da prekinu saradnju sa datom, na primer, laboratorijom, jer njihovi zaposleni i imovina postaju meta ekoterorista.

Operacionalna veza između ekstremista za prava životinja i radikalnih ekstremista za zaštitu životne sredine nije definitivno utvrđena iako su obe grupe, pored nesumnjive ideološke bliskosti, isto organizovane i, bez sumnje, dele ista uverenja u pogledu taktike direktne akcije. Ekoterorističke grupe međusobno nisu u sukobu takođe nema informacija da su takmičarski raspoložene. Izgleda da neke od njih deluju zajedno i da su iste osobe članovi više ekoterorističkih grupa.

Eticka pitanja ekoterorizma

Ekološki pokreti su prešli dug put u svom razvoju. Kako su ekološki problemi na planeti rasli i postajali jedno od gorućih pitanja čovečanstva, tako su i ekološki pokreti postajali sve ekstremniji u svom delovanju. Njihovi najradikalniji delovi su kao način svog delovanja izabrali nasilne metode, što je rezultiralo time da ove grupe dobiju epitet terorističkih. Ipak, ostaje otvoreno pitanje da li se ove grupe mogu poistovetiti sa ostalim terorističkim organizacijama. Između njih postoji mnogo sličnosti. Ekoteroristi, kao i ostale vrste terorista, imaju snažnu ideologiju i vrlo su fanatični u njenom zastupanju. Isto tako, i organizaciona struktura im se ne razlikuje mnogo jer su celijski organizovani i teško ih je identifikovati i infiltrirati se u njihove redove. I jedni i drugi koriste nasilna sredstva što za posledicu ima pričinjavanje ogromnih šteta prilikom napada. Kao i većina terorista, i ekoteroristi deluju na globalnom nivou i državne granice im ne predstavljaju prepreku.

Ključne stvari koje razlikuje ekoteroriste od ostalih su njihovi specifični ciljevi i stanovište o nepovredivosti života, koga teže da se drže. Do njihove borbe, možda, ne bi došlo kada čovečanstvo nije bilo

slepo na ekološke probleme sadašnjice i na probleme koji će sledeti u budućnosti. Iz ovoga proizilazi pitanje da li se mogu opravdati njihovi akti koji su, možda, pre vandalističke prirode nego terorističke. Za razliku od ostalih terorista, nemaju harizmatičnog vođu, a ni vodstva. Karakteriše ih progresivnost kada su u pitanju mete, neprestano se širi njihova lista, sa primamih na sekundarne. Takođe, karakterišu ih sredstva i načini za sabotazu, koji se lako prenose sa kontinenta na kontinent, zatim ekološka pitanja koja povezuju sa drugim, popularnim pitanjima, kakva su pitanja borbe protiv kapitalizma, rasizma i slično.

Njihova beskompromisna pozicija, podrška koju dobijaju i želja sveukupnog oslobođenja i spasa životinja i prirode, kao i nemogućnost realizacije svojih ciljeva, možda, vodi u drugu krajnost, krajnost u kojoj će oni radi ostvarenja cilja opravdavati sva sredstva, pa i po cenu prelaska granice nepovredivosti života. I na kraju, možemo preći i na konačno pitanje ko su te organizacije u svetu koje se mogu podvesti pod datu definiciju ekoterorističkih pokreta. Donald Lidik (Liddick) u svojoj knjizi *Eko Terorizam: Radikalni ekološki pokreti i pokreti za oslobodjenje životinja*, navodi spisak od preko sto ekoloških pokreta koje preferiraju teroristički način borbe za zdraviju planetu i prava životinja. Međutim, mnogi od pokreta koje je ovaj autor naveo na svojoj listi više ne predstavljaju aktivnu pretnju sistemu. Drugi, su opet postali žrtvom svoje specifičnosti i usko definisanih ciljeva ili žrtve sopstvene političke nedoslednosti, dok je treća grupa jednostavno nestala jer su njeni članovi smatrali da su ciljevi borbe ispunjeni. Naravno, istorija ekološko političkog radikalizma, do danas je ostala obeležena akcijama poput organizacija kao što su: Hunt Saboteurs Association, Band of Mercy, Animal Liberation Front (ALF), Stop Huntingdon Animal Cruelty (SHAC), Justice Department, Sea Shepherds, People for the Ethical Treatment of Animals (PETA), Earth First, Earth Liberation Front (ELF).

Literatura

- Dimitrijević V., Stojanović R., *Međunarodni odnosi*, Službeni list SPJ, Beograd, 1996.
- Kegli Č.J.R., Vitkof J., *Svetska politika-trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova Srbije i Cme Gore, Beograd, 2004
- Liddick, D. *Eco-terrorism: radical environmental and animal liberation movements*, Praeger, Westport, Connecticut, 2006.
- Nadić D., *Ekologizam i ekološke stranke*, Službeni glasnik, Beograd, 2007
- Taylor B., *Threat Assessments and Radical Environmentalism*, Terrorism and Political Violence, Vol.15, No.4 (Winter 2003), pp.173-182
- Taylor, B., *Deep Ecology and Its Social Philosophy: A Critique*, u Eric Katz, Andrew Light and David Rothenberg, (Eds.), *Beneath the Surface: Critical Essays in the Philosophy of Deep Ecology*, MIT Press: Cambridge, 2000.
- Taylor, B., *The Religion and Politics of Earth First!*, The Ecologist, 21 (6), pp. 258-266: November/December 1991.
- Simeunović D., *Terorizam*, Pravni Fakultet, Beograd, 2009.
- Robbins, P. (Ed.), *Encyclopedia of Environment and Society*, Sage, London, 2007

Summary

During the past few decades, acts of terrorism have become more brutal and more frequent, becoming undoubtedly one of the key problems facing modern mankind today. In parallel with this escalation of terrorist acts at the global level, there has now developed a new form of terrorism. Namely, the growing abuse of natural resources and animals as a result had to create a radical environmental movement that their struggle as a method chosen violent means. This environmentally motivated violence is defined as a new kind of terrorism; eco-terrorism. Eco-terrorism and eco-terrorists exhibit extremist views and actions on issues dealing with environmental and animal rights. Issues normally reserved for peaceful protesters waving signs and signing in unity. The aim of the eco-terrorists it to inflict damage to those who see and create profit from, in their opinion, the exploitation and destruction of nature. This paper will analyze the ideological foundations of eco-terrorism contained in the ideas of eco-feminism, deep ecology and eco-anarchism, and more specifically the methods of action of eco-terrorists and the movements and groups to which they belong.

Key words: eco-terrorism, environment, animal rights, ideology, environmental movements

SUZBIJANJE ILEGALNE TRGOVINE DROGOM I PREKURSORIMA I SAVREMENI TRENDOM U KRIMINALISTIČKOJ PRAKSI OTKRIVANJA ILEGALNIH LABORATORIJA ZA PROIZVODNJU SINTETIČKIH DROGA

Milan M. Milošević (Ed.S.)
Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Apstrakt: Prema izveštaju UNODC-a za 2009. godinu između 175.000.000 i 250.000.000 ljudi u svetu je makar jednom koristilo neku prirodnu i/ili sintetičku drogu, ali 18.000.000 do 38.000.000 ljudi na svetu, starosti od 18 do 64 godine, ima „problema zbog njenog korišćenja“. Vrsta droge koja se zlopotrebljava zavisi prvenstveno od dostupnosti (nelegalnoj proizvodnji i distribuciji) u određenom regionu. Prekursori predstavljaju hemijske supstance koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci i bez njih nije moguće proizvesti droge, bilo da su prirodnog ili sintetičkog porekla. Prekursori inače predstavljaju preteče ili prethodne supstance koje se koriste u farmaceutskoj i hemijskoj industriji, odnosno u proizvodnji lakova, boja, sintetičkih materijala, lekova, parfema i sl. Sagledavanje rasprostranjenosti otkrivenih ilegalnih laboratorija za proizvodnju prirodnih i sintetičkih droga i količina zaplenjenih prekursora predstavlja osnovu za sačinjavanje globalne (svetske) strategije za suzbijanje proizvodnje droga i ilegalno korišćenje prekursora u njihovoj proizvodnji. Globalni projekti, kao što su Projekat „Jedinstvo“ (engl. Project Cohesion) sproveden tokom 2006. godine, Projekat „Prizma“ (engl. Project Prism) sproveden počevši od 1. januara do 30. juna 2007. godine i Operacija „Kristalni tok“ (engl. Operation Crystal Flow) predstavljaju značajan pomak u načinu promišljanja i delovanja svetske zajednice u borbi protiv zlopotrebe droga na planetarnom nivou. Republika Srbija je u toku zadnjih par godina značajno doprinela suzbijanju ilegalne proizvodnje i distribucije sintetičkih i prirodnih droga i ilegalnom korišćenju prekursora u njihovoj proizvodnji.

Cljučne reči: prirodne i sintetičke droge, prekursori, ilegalne laboratorije

Uvod

Zlopotreba psihoaktivnih supstanci – opojnih droga i hemijskih supstanci koje se koriste za njihovu izradu, je globalni bezbednosni problem savremenog sveta, koji zahteva sve veću međudržavnu saradnju, a unutar same države – državnih i nedržavnih subjekata.

Povećanje obima zlopotrebe opojnih droga dovelo je do učvršćivanja svesti da je neophodno povesti akciju na međunarodnom planu, posebno kroz rad OUN i drugih međunarodnih i nevladinih organizacija. Najvažniji međunarodni pravni akti koji regulišu pitanje opojnih droga i sprečavanje njihove zlopotrebe su sledeće konvencije: Jedinstvena Konvencija o opojnim drogama¹, Konvencija o

¹ Donešena 1961. godine u SAD. Države potpisnice su se obavezale da će pribavljanje, proizvodnju, uvoz, izvoz, prodaju, upotrebu i posedovanje droge strogo nadzirati, a prekršiće krivično goniti, kao i da će svoje zakonodavstvo uskladiti sa Konvencijom. Postala je važeća 1964. godine, a njenim donošenjem prestalo je važenje svih ranije usvojenih međunarodnih konvencija, sporazuma i protokola (od Šangajske konferencije održane 1909. godine, pa do Protokola o

psihotropnim supstancama², Protokol o izmeni jedinstvene Konvencije o opojnim drogama³, Deklaracija o nadzoru nad trgovinom i zloupotrebom droga i psihotropnih supstanci⁴ i Konvencija protiv nezakonitog prometa droge i psihotropnih supstanci⁵.

Srbija se još tokom sedamdesetih godina prošlog veka suočila sa problemom narkomanije. Kompleksnost uzroka ove pojave zahtevala je sveobuhvatne, planske i istovremeno integrisane aktivnosti svih činilaca u našem društvu, a koji su mogli dopriniti blagovremenom i efikasnom suzbijanju narkomanije i ilegalne proizvodnje opojnih droga. Iako su razmere narkomanije manje nego u razvijenim evropskim zemljama, naša zemlja je potvrdila potrebu i iskazala spremnost da preduzme aktivne korake u rešavanju ovog problema, kroz do sada realizovane razne aktivnosti, kao što su u skorijoj prošlosti Nacionalna konferencija o prevenciji zloupotrebe psihoaktivnih supstanci održana u Beogradu 11. aprila 2008. godine. Usvajanjem Nacionalne strategije za borbu protiv droga u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine Republika Srbija je trasirala put koji bi trebao da dovede do smanjenja, kao konzumenata, tako i ilegalne proizvodnje i distribucije prirodnih i sintetičkih droga.

Nacionalna strategija za borbu protiv droga u Republici Srbiji u II Poglavlju prezentuje aktuelnu situaciju u Republici Srbiji, po pitanju zloupotreba droga, kao izrazito nepovoljnu. Uzroci koji su doveli do tog stanja su dezintegracija prethodnog društvenog sistema sa uspostavljanjem novog, porast organizovanog kriminala, prostitucije i trgovine ljudima i generalno osiromašenje stanovništva. Kada se ovome doda i inteziviranje protoka droga na međunarodnom putu droge, tzv. „Balkanskoj ruti“ Republika Srbija ima značajan bezbednosni problem, ali i ogromne ekonomske gubitke zbog trgovine drogama. Ekonomski gubitak se prvenstveno ogleda u postojanju ilegalnih tokova novca koji se mere stotinama milionima evra, velikim troškovima lečenja zavisnika, sprovođenja socijalne zaštite, rada pravosuđa i policije i dr. U ovom poglavlju se posebno navodi i da je uočeno prisustvo više vrsta droga na ilegalnom tržištu, a posebno sintetičkih, uz porast korišćenja svih vrsta droga i trenda da se istovremeno koriste različite vrste droga (politoksikomanija). U Nacionalnoj strategiji se dalje navodi, da je u periodu od 2000. do 2008. godine došlo do dramatičnog povećanja prometa droga, odnosno izraženo u apsolutnim iznosima zaplenjeno je: 2,43 tona heroina, 15,9 tona marihuane, 71,6 kg kokaina, 90,8 kg hašiša i 2,14 miliona tableta ekstazija. Takođe, od 2002. do 2007. godine, u Republici Srbiji su u uspešnim akcijama otkrivene četiri ilegalne laboratorije sa savremenom opremom i mogućnošću proizvodnje velikih količina sintetičkih droga.

Da bi se smanjila ponuda droga, posebno onih sintetičkih droga koje se ilegalno proizvode u Republici Srbiji i van nje, Nacionalna strategija predviđa, između ostalog, sprovođenje i efikasnog nadzora nad proizvodnjom i prometom supstanci koje se mogu upotrebiti za ilegalnu proizvodnju opojnih droga i psihotropnih supstanci, što i vodi ka smanjenju njihove ponude. Pošto se pekursori nalaze u redovnom prometu i koriste se u hemijskoj, farmaceutskoj, kozmetičkoj i drugim industrijama, potrebno je sprovesti

ograničenju i regulisanju maka kao i proizvodnje, međunarodne trgovine, trgovine na veliko i upotrebe opijuma iz 1953. godine.

² Donešena 1961. godine u Beču, Austrija. Konvencija tretira psihotropne supstance (LSD, meskalin, kanbis...) isto kao i droge.

³ Donešena 1972. godine u Ženevi. Protokolom se proširuje nadzor nad uzgajanje opijumskog maka i proizvodnju sintetičkih droga.

⁴ Usvojena 1984. godine od strane Generalne skupštine OUN. Tom deklaracijom OUN je označila trgovinu i zloupotrebu kao međunarodnu kriminalnu delatnost koja zahteva posebnu pažnju i preventivno ponašanje i predstavlja pravu pretnju bezbednosti i razvoju mnogih država.

⁵ Donešena 1988. godine u Beču, sa početkom važenja od 1990. godine. Najznačajniji i najsveobuhvatniji međunarodno pravni akt kojim se sprečava zloupotreba opojnih droga. Konvencijom se utvrđuje strožiji nadzor nad trgovinom droge i psihotropnih supstanci, kao i njeno finansiranje, a ona omogućava otkrivanje, zamrzavanje i zaplenu profita stečenog nezakonitim trgovanjem drogama i psihotropnim supstancama.

kontrolu njihove proizvodnje i prometa, uključujući uvoz i izvoz, a u skladu sa zakonskim normama, kako bi se sprečila njihova nezakonita upotreba. Da bi se ostvario zadati cilj, neophodno je uspostaviti kontrolu nad proizvodnim subjektima (sirovine, tehnologije), naučnim i istraživačkim institucijama (sirovine, laboratorijska oprema), uvozom, izvozom i prometom prekursora i opreme koja se koristi prilikom njihove upotrebe. Nacionalna strategija predviđa usmeravanje posebne pažnje ka međunarodnom prometu tih supstanci, uz saradnju ovlašćenih državnih organa i proizvođača, ali i trgovaca i prevoznika, u cilju sprečavanja pokušaja nezakonite upotrebe prekursora. Naglašena je potreba sprovođenja intenzivne saradnje sa resomim ministarstvima koja imaju nadležnosti u proizvodnji i prometu prekursora, uz vođenje odgovarajuće evidencije o prekograničnom prometu prekursora. Uspostavljanje saradnje i razmene informacija sa odgovarajućim organima drugih država i međunarodnim institucijama, kao i sa institucijama koje više međunarodnu koordinaciju u oblasti proizvodnje i prometa opojnih droga i prekursora predstavlja neophodan preduslov za uspešnu međunarodnu kontrolu. Uslove (koji su isti kao i kada su u pitanju oduzete opojne droge) i sredstva za skladištenje zaplenjenih količina prekursora obezbedilo bi nadležno ministarstvo tj. Ministarstvo zdravlja, kao, kadrovski i prostorno kompetentna institucija.

Prekursori – pojam, vrste i legalna primena u industriji

Prekursori predstavljaju preteče ili prethodne supstance koje se koriste u farmaceutskoj i hemijskoj industriji, odnosno u proizvodnji lakova, boja, sintetičkih materijala, lekova, parfema, eksploziva i sl. Prekursori mogu predstavljati hemijske supstance, koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci i bez njih nije moguće proizvesti droge, bilo da su prirodnog ili sintetičkog porekla.

Zakon o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci (Sl. glasnik RS, br. 107/05) uređuje uslove za proizvodnju i promet na veliko supstanci koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci, kao i nadzor u ovoj oblasti radi sprečavanja njihove zloupotrebe ili korišćenja u nedozvoljene svrhe. Ovaj Zakon određuje u čl. 2. st. 1. tač. 1. da je prekursor supstancama utvrđena Spiskom prekursora, kao i smeša supstanci ili prirodni proizvod koji sadrži prekursor, a koji se koriste za nedozvoljenu proizvodnju opojnih droga i psihotropnih supstanci, osim lekova i drugih preparata koji sadrže prekursora koji su tako sjedinjeni da se ne mogu lako, jednostavno i na ekonomično isplativ način preraditi i upotrebiti.

Spisak prekursora je određen na osnovu Pravilnika o utvrđivanju spiska supstanci koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci, objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije br. 51/06. Ministar zdravlja utvrđuje Spisak prekursora i njihovu klasifikaciju, na predlog Komisije za prekursora, u skladu sa Konvencijama UN i propisima EU, koji uređuju oblast opojnih droga i psihotropnih supstanci. Po navedenom Zakonu prekursori se klasifikuju u tri kategorije. Prvu kategoriju čine prekursori koji se koriste kao osnovna i najvažnija sirovina, drugu kategoriju čine prekursori koji se koriste kao pomoćne sirovine, a u treću kategoriju prekursora svrstane su pomoćne sirovine, koje se mogu zameniti i drugim odgovarajućim sirovinama.

Komisija za prekursora je sastavljena od istaknutih stručnjaka iz oblasti hemije, farmacije i medicine, predstavnika ministarstva za zaštitu životne okoline, ministarstva za poslove veterine, ministarstva unutrašnjih poslova i organa nadležnog za carinske poslove. Poslovi Komisije su određeni Zakonom o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci u čl. 5. st. 2. Dozvolu za proizvodnju i promet prekursora obavlja pravno lice kome je Ministarstvo zdravlja izdalo dozvolu za obavljanje proizvodnje ili dozvolu za obavljanje prometa prekursora. Zabranjen je promet na malo prekursorima.

Proizvodnju i promet prekursora može da viši samo pravno lice koje ima za to dozvolu izdatu od nadležnog organa. Pravno lice koje prodaje prekursora za prodaju svakog prekursora mora da pribavi izjavu o nameni upotrebe prekursora od kupca, za svaku pojedinačnu isporuku. Dokumentacija o prodaji prekursora za svakog pojedinačnog kupca kao krajnjeg korisnika sadrži sledeće podatke: 1) naziv prekursora, 2) količinu i fizičko-hemijske karakteristike, 3) smešu i količinu – procenat prekursora u smeši, 4) ime dobavljača, distributera i kupca kao krajnjeg korisnika, 5) izjavu o nameni upotrebe prekursora i 6) ime proizvođača prekursora. Prodavac navedene podatke dostavlja najmanje osam dana pre početka isporuke nadležnom Ministarstvu. Pravno lice vodi evidenciju prometa proizvednih i prodatih prekursora na domaćem i inostranom tržištu, ali i podatke o kupcima. Promet prekursora na malo je zabranjen. Pravna lica koja više proizvode, odnosno promet prekursora dužna su da bez odlaganja obaveste Ministarstvo zdravlja i MUP o svim činjenicama koje ukazuju na sumnju o zloupotrebi prekursora u proizvodnji, odnosno prometu, kao i o neuobičajnim porudžbinama, krađi prekursora ili o drugim nedozvoljenim aktivnostima u vezi sa proizvodnjom, odnosno prometom prekursora.

Dalje, Zakon o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci određuje način izdavanja dozvole za upotrebu prekursora prve i druge kategorije, prodaju ili kupovinu prekursora prve, druge ili treće kategorije u zemlji, prevoz prekursora u zemlji, privredne prestupe i prekršaje, kao i čitav drugi niz pitanja od značaja za pravno regulisne ove oblasti.

Od suštinske je važnosti da se što šira stručna i naučna javnost upozna sa nazivima, u kojim se legalnim industrijskim procesima koriste, ali i za koju se nelegalnu proizvodnju opojnih droga i psihotropnih supstanci mogu koristiti prekursori. Važno je napomenuti da se bez ovih znanja ne može pravilno rastumačiti šta je sve potrebno i u kojoj količini za proces legalne proizvodnje npr. municije, proizvoda na bazi plastike ili parfema i sl. Tabela br. 1, koja sadrži nazive prekursora, sačinjena je na osnovu Pravilnika o utvrđivanju spiska supstanci koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci⁶, i sadrži sledeće prekursora:

Tabela br. 1: Spisak prekursora

Red.br.	Naziv prekursora (srpski jezik)	Naziv prekursora (engleski jezik)	Kategorija prekursora	Koristi se u legalnoj proizvodnji	Koristi se u nelegalnoj proizvodnji
1.	Anhidrid sirćetne kiseline	Acetic anhydride	I	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji za proizvodnju celuloze, u tekstilnoj industriji, za poliranje metala, za proizvodnju kočionih tečnosti, boja i eksploziva.	Heroin, Metakvalon, Meklokvalon
2.	Aceton	Acetone	III	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji kao rastvarač, koji se koristi u proizvodnji ulja za podmazivanje, u proizvodnji proizvodnji plastike, boja, lakova i kozmetike.	Heroin, Kokain, Amfetamin, Metamfetamin, derivati Amfetamina i Metamfetamina, LSD
3.	Antranilna kiselina	Anthranilic acid	II	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji odnosno za proizvodnju boja, lakova i parfema i za prepranje optičkih i inekata.	Metakvalon, Meklokvalon
4.	N-acetilantranilna kiselina	N-acetyl anthranilic acid	I	Koristi se u hemijskoj industriji.	Metakvalon, Meklokvalon
5.	Efedrin	Ephedrine	I	Koristi se u farmaceutskoj industriji.	Metamfetamin

⁶ Tabela prekursora je dostupna na sajtu <http://www.podaci.rs/propisi/145334046/695372937.html> dana 05.03.2010. dana.

6.	Ergometin	Ergometine	I	Koristi se u farmaceutskoj industriji.	LSD
7.	Egotamin	Egotamine	I	Koristi se u farmaceutskoj industriji.	LSD
8.	Etiletar	Ethylether	III	Koristi se u laboratorijama i hemijskoj farmaceutskoj industriji odnosno za proizvodnju municije, plastike, parfema, a u medicini kao opšti anestetik.	Heroin, Kokain, Amfetamin, Metamfetamin, derivati Amfetamina i Metamfetamina, LSD
9.	Hlorovodonična kiselina	Hydrochloric acid	III	Koristi se za proizvodnju hlorida i hidrohlorida, kao katalizatori rastvarača.	Heroin, Kokain, Amfetamin, Metamfetamin, derivati Amfetamina i Metamfetamina, LSD, Metakvalon, Meklokvalon
10.	Izosafrol	Isosafrole	I	Koristi se u proizvodnji piperonala, za pojačavanje mirisa sapun, kao pesticid.	Amfetamin, Metamfetamin
11.	Lizerginska kiselina	Lysergic acid	I	Koristi se u hemijskoj industriji.	LSD
12.	3,4- metilendioksifenil-2-propanon	3,4- Methylenedioxyphenyl-2-propanone	I	Koristi se u proizvodnji piperonala i kao komponenta u proizvodnji parfema.	Amfetamin, Metamfetamin
13.	Metiletilketon	Methylethylketone	II	Koristi se kao rastvarač u raznim procesima u proizvodnji plastike, tekstila, parafina, lakova, lepкова, i kao sredstvo za čišćenje.	Heroin, Kokain
14.	Norefedrin	Norephedrine Phenylpropanolamine (PPA)	I	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji i u medicinske i veterinarske svrhe.	Metamfetamin
15.	Fenilsirćetna kiselina	Phenylacetic acid	II	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji.	Amfetamin, Metamfetamin
16.	Fenil 2-propan (P2P)	1-Phenyl-2-propanone	I	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji.	Amfetamin, Metamfetamin
17.	Piperidin	Piperidine	II	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji i u procesu dobijanja gume i plastike.	Proizvodnja fenciklidina i njegovih srednika
18.	Piperonal	Piperonal	I	Koristi se u procesu dobijanja veštačkih pojačavača ukusa i kao komponenta u preparatima kojima se odbijaju komarci.	Amfetamin, Metamfetamin
19.	Kaljum permanganat	Potassium permanganate	I	Koristi se u hemijskoj industriji.	Kokain
20.	Pseudoefedrin	Pseudoephedrine	I	Koristi se u farmaceutskoj industriji.	Metamfetamin
21.	Safrol	Safrole	I	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji.	Derivati Amfetamina i Metamfetamina
22.	Sumporna kiselina	Sulphuric acid	III	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji.	Heroin, Kokain, Amfetamin, Metamfetamin, derivati Amfetamina i Metamfetamina, Metakvalon, Meklokvalon
23.	Toulen	Toluene	III	Koristi se u hemijskoj i farmaceutskoj industriji.	Heroin, Kokain, Amfetamin, Metamfetamin, derivati Amfetamina i Metamfetamina, Metakvalon, Meklokvalon

Zloupotreba prekursora u ilegalnoj proizvodnji droga i psihotropnih supstanci

Prekursori predstavljaju nezaobilaznu kariku u ilegalnom proizvodnom lancu nastanka bilo koje vrste droga. Iz tog razloga, ilegalni proizvođači droga dolaze do prekursora na sve moguće načine, a najčešće fiktivnom legalnom trgovinom prekursorima na međunarodnom tržištu, trgovinom onim hemijskim supstancama iz kojih se raznim hemijskim procesima može se izdvojiti željeno jedinjenje (procesom ekstakcije npr. pseudoefedrin iz farmaceutskih preparata), lažnim etiketiranjem prekursora, odnosno prepakivanjem i puštanjem u promet prekursora kao hemijskih supstanci koje nisu na listi prekursora, proizvodnjom tzv. „dizajner droga“ (droge koje imaju slično fizičko i/ili psihičko dejstvo kao heroin, kokain, amfetamin i sl.) od hemijskih supstanci koje ne podležu strogom režimu kontrole kao prekursori, falsifikovanjem prateće dokumentacije prekursora (najčešće o krajnjoj destinaciji i nameni određenog prekursora), kao i njihovim višestrukim pretovarom i korišćenjem slobodnih trgovinskih zona za promet prekursora i sl. (Otašević, 2009, str. 39-40).

Sa bezbednosnog i kriminalističkog aspekta, posebno interesantne zemlje su Kina, Nemačka, Holandija i Rusija, jer poseduju ogromne kapacitete hemijske industrije, koja je prvenstveno izvezna orijentisana. Legalnom prodajom prekursora drugim zemljama, i to prvenstveno Afričkim, stavljaju u promet ogromne količine prekursora, čiji manji deo završava u nelegalnim tokovima tj. daljom preprodajom prekursora stižu do „krajnjih korisnika“ koji se bave ilegalnom proizvodnjom droga.

Konvencijom protiv nezakonitog prometa droga i psihotropnih supstanci, usvojenom u Beču 1988. godine, uspostavljen je međunarodni nadzor prekursora. Ovom Konvencijom, upotreba i promet prekursora je strogo kontrolisana. Izdvojene su 22 hemikalije koje se najčešće koriste i koje su najpogodnije za eventualnu zloupotrebu. Zemlje članice Ujedinjenih Nacija obavestavaju Međunarodni odbor za kontrolu droga (engl. *International Narcotics Control Board* - INCB) o legalnom prometu prekursora. INCB preko nacionalnih biroa Interpola upućuje zahtev nacionalnim policijama da izvrše proveru prometa prekursorima, kao i njihovu namenu.

Napor međunarodne zajednice da stavi pod kontrolu globalnu trgovinu prekursorima i samim tim spreči njihovu zloupotrebu u vezi sa ilegalnom proizvodnjom droga, može se sagledati u nekoliko akcija koje su sprovedene u poslednjih par godina pod organizacijom INCB (Report of the INCB for 2007, 2008). U daljem radu biće predstavljeni rezultati koji su proisletki iz Izveštaja INCB za 2007. godinu.

Globalni projekti, kao što su Projekat „Jedinstvo“ (engl. *Project Cohesion*) sproveden tokom 2006. godine, Projekat „Prizma“ (engl. *Project Prism*) sproveden počevši od 1. januara do 30. juna 2007. godine i Operacija „Kristalni tok“ (engl. *Operation Crystal Flow*) predstavljaju značajan pomak u načinu promišljanja i delovanja svetske zajednice u borbi protiv zloupotrebe droga na globalnom planetarnom nivou. Projekat „Prizma“, u kojem je učestvovalo 126 država, predstavlja napor šire međunarodne zajednice da spreči zloupotrebu hemikalija koje se koriste u ilegalnoj proizvodnji psihostimulativnih droga, a posebno amfetamina i metamfetamina (derivata amfetamina) i kokaina. Tokom 2005. godine Regionalni centar za Istočnu Aziju i Pacifik Kancelarije UN za droge i kriminal je sproveo istraživanje o proizvodnji etarskih ulja koja su bogata uljima safrola u Kambodži, Kini, Indoneziji i Mijanmaru. Došlo se do podataka da se u pobrojanim zemljama proizvede 1500 tona godišnje safrola, koji se deklarise kao „etarsko ulje“ i na taj način dalje distribuiraju u (ne)legalne tokove. INCB je samo tokom 2007. godine prosledio pet obavještenja o najnovijim trendovima i načinima izvršenja. Uočeno je enormno povećanje pošiljki efedrina i pseudoefedrina, koje se mogu označiti kao sumnjive, u pojedine zemlje koje se nalaze u Africi, Centralnoj i Južnoj Americi i Zapadnoj Aziji.

Projekat „Kristalni tok“ je pokrenuta sa ciljem da se obezbede podaci od strane država učesnica o prometu i kvantitetu pojedinih farmaceutskih preparata – prekursora, ali i hemijskih supstanci koje to nisu, a mogu se ipak koristiti u ilegalnoj proizvodnji droga. Rezultati proistekli iz ovog projekta govore da su 65

država iz Afrike, Amerike i Zapadne Azije učestvovala u izvozu ili u tranzitu, velikih količina prekursora. U 119 zemalja bilo je obezbeđeno praćenje, od strane nadležnih organa, ukupno 1399 pojedinačnih pošiljki koje su bile uključene u međunarodnu trgovinu, odnosno količinski 153,43 tone efedrina i 652 tone pseudoefedrina. Od ukupnog broja kontrolisanih isporuka, procenjeno je da postoji sumnja u legalnost trgovine za 187 isporuka prekursora. Trideset i pet isporuka je sprečeno, odnosno oduzete su 53 tone efedrina i pseudoefedrina, koje bi bile dovoljne za proizvodnju 48 tona metamfetamina. Projekat „Jedinstvo“ je pokušaj da se pokrene međudržavna saradnja u kontroli supstanci koje se koriste u nelegalnoj proizvodnji kokaina i heroina, a posebno anhidrida sirćetne kiseline i kalijum permanganata. U okviru ovog projekta sprovedena je akcija „Pretovar“ u Centralnoj Aziji, tokom jula 2006. godine. Tokom 2007. godine otkriveno je 638 laboratorija za proizvodnju opijata u svetu, a sličan broj, njih 619, je otkriveno i tokom 2006. godine. Ruska federacija je prijavila INCB najveći broj laboratorija, njih 547 (ali treba navesti da su u pitanju „kuhinjske laboratorije“) ilegalno se bave preradom opijata, a od tog broja je 187 (takođe „kuhinjskih“) laboratorija za proizvodnju heroina. Ipak se iz izveštaja INCB, koji se odnosi na 2007. godinu (objavljen 2009.), može zaključiti da je daleko najveća proizvodnja heroina u Avganistanu, a broj otkrivenih ilegalnih laboratorija za proizvodnju heroina je sledeći: Avganistan 57, Australija 9, Kina 9, Mijanmar 8, Meksiko 4, Kolumbija 2, Nemačka 1 (fentanil) i Indija 1.

Interesantno je istaći da se tokom prerade morfina u heroin, u Avganistanu, koriste enormne količine anhidrida sirćetne kiseline, koji potiče isključivo iz uvoza. Inače u Avganistanu ne postoji legalna potreba za uvozom anhidrida sirćetne kiseline, odnosno ne postoji hemijska ili farmaceutska industrija koja koristi anhidrid sirćetne kiseline u procesu proizvodnje nekog hemijskog proizvoda. Pokušaj da se smanji proizvodnja heroina u Avganistanu je rezultirala naporima više zemalja u okruženju da spreče nedozvoljenu trgovinu prekursorima, pa je tokom 2008. godine zaplenjeno 20 tona anhidrida sirćetne kiseline i 27 tona drugih prekursora u Avganistanu, Iranu, Kirgistanu, Pakistanu, Tadžekistanu i Uzbekistanu.

Metodika otkrivanja ilegalnih laboratorija za proizvodnju sintetičkih droga

Tajne laboratorije za proizvodnju droga mogu se klasifikovati u odnosu na vrstu droga koje proizvode, kao laboratorije za proizvodnju (polu)prirodnih droga, sintetičkih droga i dizajner droga, a u odnosu na kvantitet proizvodnje, na „kuhinjske laboratorije“ i laboratorije koje su osposobljene za masovnu ili linijsku proizvodnju.

„Kuhinjske laboratorije“ predstavljaju sinonim za takvu vrstu ilegalnih laboratorija koje karakterišu relativno mala proizvodnja sintetičkih i dizajner droga, lociranih u zemljama Zapadne, Srednje i Jugoistočne Evrope (npr. Holandija, Češka, Bugarska i dr.), proizvedena od strane lica koja najčešće nemaju adekvatna znanja iz oblasti hemijskih nauka i koja su recepturu za proizvodnju najčešće pribavila na internetu, smeštene su po kućama, garažama i proizvođači su ujedno i rasturači (dileri). Prekursore i ostale sirovine i materijal neophodan za proizvodnju nabavljaju u relativno malim količinama, što znatno otežava njihovo lociranje. U našoj zemlji se pak pod „kuhinjskim laboratorijama“ najčešće podvode one laboratorije koje u kontrolisanim uslovima proizvode *Canabis sativa* tj. marihuanu.

Za razliku od „kuhinjskih laboratorija“, znatno veći uticaj na globalno ilegalno tržište imaju laboratorije koje nelegalno proizvode velike količine droga (merene u stotinama ili hiljadama kilograma) ili pak imaju liniju za proizvodnju sintetičkih droga. Rad ovakvih ilegalnih laboratorija mogu obezbediti samo visoko organizovane kriminalne grupe, koje raspolažu ogromnim količinama početnih sirovina, kao npr. opijumovim makom, biljkom *Erythroxylon cocom* ili određenim prekursorom koji je osnov neke sintetičke droge. Dalje su potrebne enormne količine novca za nabavku profesionalne hemijske opreme, velike količine (merene u stotinama kilograma) prekursora, ali i za plaćanje lica hemijske ili farmaceutske struke

koja rukovode ilegalnom proizvodnjom droga, tzv. *hemičarima*. Laboratorije za proizvodnju sintetičkih droga predstavljaju savremene proizvodne pogone koji se bave ilegalnom proizvodnjom droga. Proces proizvodnje ovih droga može se sagledati kroz četiri odvojene faze i to fazu ekstrakcije, fazu konverzije, fazu sinteze i fazu tabletiranja (Donnell, 2004, str. 5-9). Sama lokacija ovih ilegalnih laboratorija je direktno uslovljena vrstom droga koje proizvode, odnosno početnom količinom osnovnih sastojaka koji ulaze u recepturu za proizvodnju određene droge. Količine koje su neophodne za proizvodnju pojedinih vrsta droga (*Report of the INCB for 2007*, str. 74–77), a kao primer, predstavljene su u tabeli br. 2.

Tabela 2. Primeri potrebnih količina prekursora za dobijanja pojedinih vrsta droga

Red. br.	Početni sastojak (biljka ili hem. supstanca)	Naziv 1. prekursora i količina	Meduproizvod	Naziv 2. prekursora i količina	Meduproizvod i količina	Naziv 3. prekursora i količina	Krajnji proizvodi i količina
1.	Biljka koka	Sumporna kiselina (100-400)	Kokapasta	Kaljev permanganat (20kg)	Kokain (100kg)	Aceton(etilni etar/metiltil keton)tolen (1.500-2000) i hlorovodonična kiselina (30)	Kokain hidrohlorid (100kg)
2.	Opijum	/	Morfin	Anhidrid sićušne kiseline (100-400)	Heroin (100kg)	Aceton(etilni etar (1.500-2000) hlorovodonična kiselina (30)	Heroin hidrohlorid (100kg)
3.	Fenilacetat (400kg)	Norfedrin (150kg) i 1-fenil-2-propanon(200)	/	/	/	/	Amfetamin (100kg)
4.	Fenilacetat (400kg)	Efedrin (150kg) i 1-fenil-2-propanon (200)	/	/	/	/	Metametamin (100kg)
5.	Ergometin (3kg) i Ergotamin (5kg)	Lizerginska kiselina (1,5kg)	/	/	/	/	LSD (1kg)
6.	Piperidin (100kg)	Hlorovodonična kiselina	/	/	/	/	Fenciklidin (100kg)
7.	Antanilna kiselina (100kg)	Anhidrid sićušne kiseline (100)	/	N-acetilantimilna kiselina (125kg)	/	/	Metakualon (100kg)

Broj ilegalnih laboratorija u svetu ima trend povećanja, a tokom 2006. i 2007. godine je otkriveno ukupno 28.482 ilegalne laboratorije (UNODC, 2009):

Tabela br. 3: Tip ilegalne laboratorije i teritorija na kojoj su otkrivene tokom 2006. i 2007. godine

Red. br.	Tip ilegalne laboratorije	Okeanija	Afrika	Severna Amerika	Južna Amerika	Evropa	Azija	Ukupno po tipu
1.	Kombinovano amfetamin i metamfetamin	608	-	-	-	1	9	618
2.	Amfetamin			49		218	6	273
3.	Kombinovano amfetamin, metamfetamin i ekstazi	75	-	-	-	-	1	76
4.	Metametamin	401	29	12617	-	882	159	14088
5.	Ekstazi	26	-	62	-	21	19	128
6.	Kanabis	-	3	7	1	2765		2776
7.	Kokain	-	2	8	9520	28	5	9563
8.	Opijati	13		4	9	765	83	874

9.	Drugi sintetički stimulansi	-	28	12	-	15	1	56
10.	Grupa halucinogenih droga	-	1	4	-	3	-	8
11.	Proizvodnja prekursora	22	-	-	-	-	-	22
12.	UKUPNO na prostoru	1.145	63	12.763	9.530	4.698	283	28.482

Iz Tabele br. 3 može se uočiti da je ubedljivo najveći broj otkrivenih ilegalnih laboratorija u svetu onih koje proizvode metamfetamin, a slede laboratorije koje se bave proizvodnjom kokaina i kanabisa. Posmatrano sa aspekta teritorijalne rasprostranjenosti, najveći broj otkrivenih ilegalnih laboratorija je u Severnoj Americi, zatim u Južnoj Americi i u Evropi. Stvarni broj ilegalnih laboratorija za proizvodnju droga je najverovatnije mnogostruko veći.

Poseban kriminalistički i bezbednosni problem predstavlja planiranje i sprovođenje prekrivičnog postupka ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga (čl. 246. Krivičnog Zakonika) u ilegalnoj (fabrici) laboratoriji. Ovaj problem se javlja zbog brojnih faktora koji mogu ugroziti zdravlje i živote i policijskih službenika i svih ostalih lica koja se nalaze u i oko objekta u kome su skladišteni prekursori i pomoću kojih se vrši obrada supstancija ili proizvodnja droga. Po prikupljenim saznanjima da se u ilegalnoj fabrici ili laboratoriji za proizvodnju droga koriste određeni prekursori neophodno je detaljno, sveobuhvatno i u saradnji sa nadležnim službama za zaštitu zdravlja i životne sredine izraditi plan upravljanja kriminalističkom istragom, odnosno taj plan treba da sadrži: (1) procenu bezbednosnog rizika prilikom upada u prostor ilegalne fabrike ili laboratorije, (2) naredbu istražnog sudije za vršenje specijalnog osmatranja lica i objekata za koja se osnovano sumnja da proizvode drogu (čl. 504.e Zakonika o krivičnom postupku RS), (3) sa fotografisanjem lica i objekata po mogućstvu i iz vazduha, kao i audio i video snimanje, (4) formiranje tima sastavljenog od policijskih službenika koji su specijalizovani za suzbijanje narkomanije, hemičara, stručnjaka za zaštitu životne sredine, stručnjaka za protivpožarnu zaštitu, finansijskog stručnjaka i ostalih stručnjaka u zavisnosti od specifičnosti konkretnog krivičnog dela, (5) način pribavljanja, opremanja i osposobljavanja angažovanih policijskih službenika i ostalih službenih lica za upotrebu zaštitnih i drugih tehničkih sredstava, kao što su uređaji za kontrolu kvaliteta vazduha sa detektorom fosfina, opremom za gašenje požara koji nastaju kao posledica (samo)zapaljenja hemijskih supstanci, opremom i stručnim timom za pružanje prve pomoći u slučaju fizičko-hemijskog akcidenta, (6) metodologiju rada na prikupljanju dokaza sa posebnim osvrtom na utvrđivanje vrste sinteze koja je korišćena u procesu dobijanja psihoaktivne supstance (Lekartova sinteza, putem fenil-nitro-propana, putem bromin-safrola...).

Tokom vršenja uviđaja u prostoru ilegalne laboratorije (u širem smislu), uviđajni organ, će uz primenu odgovarajućih kriminalističkih radnji, opažati, misaono analizirati, stručno obraditi i dokumentovati činjenice važne za krivični postupak kroz multimedijisku uviđajnu dokumentaciju (ona nije u funkciji zamene zapisnika o uviđaju, već čini njegov sastavni deo i obogaćuje ga kvalitativno) (Žarković, Bjelovuk, Kesić, 2008, str. 307-322), koja će na sveobuhvatan način predstaviti koje su se sve hemikalije nalazile na mestu događaja, njihovu tačnu količinu, vrstu, etikete i kodove na različitim tipovima posuda koje su korišćene za skladištenje istih. Dalje je potrebno popisati svu zatečenu proizvodnu opremu, odnosno opremu za vakumiranje, zagrevanje, mašinu za tabletiranje i druge mašine, a takođe je potrebno pronaći, fiksirati i izuzeti sve kriminalističko-tehničke tragove, kao što su tragovi papilarnih linija, tragovi gazećih površina, tragove DNK i druge biološke tragove lica koja su boravila u laboratoriji, ali i sam otisak mašine za tabletiranje. Tokom obrade mesta izvršenja krivičnog dela potrebno je prikupiti spisak hemikalija i opreme sa zatečenim količinama od strane dobavljača hemikalija, dobavljača opreme, prevoznika hemikalija, prevoznika opreme, prevoznika materija u praškastom stanju, prevoznika hemijskog otpada i sl.

U zavisnosti od konkretne situacije, potrebno je utvrditi identitet i izvršiti provere prisutnih lica, nakon čega sledi detaljan pretres objekta i lica u njemu, kao i pretres stanova i drugih prostorija u kojima su boravila zatečena lica. Sva zatečena lica treba zadržati i sa njima obaviti detaljan razgovor, na okolnosti proiz-

vodnje i ilegalnog prometa pronađene droge. U ovom razgovoru veoma je bitno utvrditi ko je organizator proizvodnje, ko je vlasnik laboratorije, koja se droga u laboratoriji proizvodila, na koji način se laboratorija snabdevala neophodnim sirovinama i hemikalijama, kome je droga isporučivana, na koji način i po kojoj ceni (Otašević, 2009, str. 52).

Na mestu krivičnog događaja potrebno je uzeti uzorke droga i hemijskih supstanci koje su korišćene u procesu proizvodnje, kao i uzorke otpadnog hemijskog materijala i materijala za pakovanje droge. Uzorke treba tražiti na mestima kao što su korišćena hemijska oprema, oprema opšte namene (hladnjaci, peći i sl.) i sa odeće lica koja su se nalazila u prostoru ilegalne laboratorije. Neophodno je privremeno oduzeti svu poslovni dokumentaciju, beleške, faksove, recepturu, hemijske priručnike, račune, porudžbenice, kompjutere, CD, DVD i sl. (Otašević, 2009, str. 53).

Prilikom saslušanja osumnjičenih i ispitivanja svedoka treba napraviti i audio i video zapis i koristiti prevodioca ako je neophodno, a prilikom sastavljanja krivične prijave obavezno priložiti i tehničke dokaze, zapisnike o saslušanju i beleške o primljenim obaveštenjima i izveštaje veštaka odgovarajućih struka angažovanih u rasvetljavanju krivičnog dela proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga (čl. 246. Krivičnog Zakonika RS).

Da je pravno regulisanje prometa prekursorima u Republici Srbiji bilo neophodno i da je učinjeno u pravom (ali i poslednjem) trenutku, pokazuju slučajevi postojanja sve većeg broja ilegalnih laboratorija za proizvodnju, najčešće sintetičkih droga u prigradskim naseljima oko Beograda. Još 2003. godine otkrivena je tada najveća ilegalna fabrika za proizvodnju sintetičkih droga u Evropi u Novoj i Staroj Pazovi i Šimanovcima. U pogonima je otkriveno pored 2 miliona tableta sintetičke droge i 20 tona određene vrste sirćetne kiseline, koja je bila osnov za pravljenje tableta. Postalo je jasno da tadašnji „strogo kontrolisani režim“ prometa prekursora ne daje očekivane rezultate, odnosno postoje mogućnosti da umesto u legalnoj proizvodnji, prekursori posluže za proizvodnju droga. Zatim su tokom 2007. i 2008. godine otkrivene nelegalne laboratorije za proizvodnju sintetičkih droga i to prva u Kmjači, a druga u Vinči. Tom prilikom su privremeno oduzete znatne količine prekursora, ali i mašine za tabletiranje i drugi aparati koji su korišćeni u nelegalnoj proizvodnji sintetičkih droga.

Zaključak

Uočavanje činjenice da treba povezivati nelegalnu trgovinu i upotrebu prekursora sa nelegalnom proizvodnjom droga, je od velikog značaja za sačinjavanje adekvatne zakonske regulative u vidu mnogobrojnih međunarodnih Konvencija, koje su ratifikovane od strane većeg broja država. Na taj način se na međunarodnom planu stvorio preduslov da se spreči i suzbije ilegalna trgovina i korišćenje prekursora. Ponekad je teško razdvojiti nelegalnu od legalne trgovine prekursorima, ali države zajedničkim naporima iznalaze nove metode za kontrolu trgovine hemijskim supstancama koje se mogu zloupotrebiti u procesu proizvodnje psihoaktivnih supstanci, kao što su koordinacija carinskih i policijskih organa u suzbijanju ilegalne trgovine prekursorima uz jednovremeno i koordinisano praćenje pošiljki prekursora od početne do krajnje destinacije u većem broju zemalja, iznalaženje načina da se otkrije falsifikovana prateća dokumentacija određenih prekursora i sl. Broj otkrivenih ilegalnih laboratorija za proizvodnju svih vrsta droga i prekursora u svetu tokom 2006. i 2007. godine iznosi 28.482. Trend rasta broja ilegalnih laboratorija, posebno onih u kojima se proizvode sintetičke i dizajner droge je u porastu. Carina, policija i bezbednosne službe zato moraju imati neprekidnu edukaciju u pogledu najnovijih naučnih i stručnih saznanja o prekursorima i novonastalim drogama koje se prodaju na ilegalnom tržištu. Sa kriminalističkog aspekta, ali i sa aspekta bezbednosti i zaštite životne sredine, neophodno je izučiti metodologiju otkrivanja ilegalnih laboratorija za proizvodnju droga i iznaći adekvatne mere bezbednosti prilikom obrade mesta krivičnog događaja.

Literatura

1. Aleksić, Ž., Škulić, M., (2007). *Kriminalistika*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd.
2. Bošković, M., Banović, B., (2001). *Kriminalistika metodika*, VŠUP, Beograd.
3. Donnell, R. Christian, (2004). *Forensik Investigation of Clandestine Laboratories*, CRC Press, Washington D. C.
4. Žarković, M., Bjelovuk, I., Kesić, T., (2008). Multimedijaska uvidajna dokumentacija i njen dokazni značaj, *Vještak – Hrvatsko društvo sudskih vještaka*, br. 1/2008.
5. Zakonik o krivičnom postupku; Sl. list SRJ br. 70/01, 68/02 i Sl. Glasnik RS 58/04, 85/05, 115/05, 47/09 i 72/09.
6. Zabransky, T., (2007). Methamphetamine in the Czech Republic, *JOURNAL OF DRUG ISSUES*
7. International Narcotics Control Board, (2008), *Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances, Report of the INCB for 2007.*, United Nations, New York.
8. Krivični zakonik Republike Srbije; Sl. glasnik RS, br. 85/05, br. 87/05, br. 115/05.
9. *MANUFACTURE SEIZURES OF ILLICIT LABORATORIES REPORTED FOR 2006-2007*, (2008). UNODC.
10. Marinković, D., (2004). Narkodelikti kao težak oblik kriminala, *Teški oblici kriminala, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja - Beograd i Viša škola unutrašnjih poslova - Zemun*, Beograd,
11. Milošević, M., (2009). *Kriminalistički i bezbednosni aspekti zloupotrebe psihoaktivnih supstanci*, Specijalistički rad, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
12. Otašević B., (2009). Tajne laboratorije za proizvodnju droga, *Okrivni sud u Beogradu*, Bilten 78, Beograd.
13. *Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances*, (2008). Report of the INCB for 2007.
14. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2009). *World Drug Report 2009*, Vienna International Centre, Austria.

Internet

1. Nacionalna strategija za borbu protiv droga u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine dostupana na sajtu <http://www.minzdravlja.info/downloads/Zakoni/Strategije/Strategija%20za%20borbu%20protiv%20droga%20u%20Republici%20Srbiji%202009-2013.pdf> dana 02.02.2010. godine.
2. <http://www.okrznisudbg.rs/content/bilten78/attachment> dotupan dana 15.03.2010.godine.
3. http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_Lab-seizures.pdf dostupan dana 11.03.2010. godine.
4. <http://www.incb.org/> dostupan dana 03.02.2010. godine.
5. <http://www.unodc.org> dostupan dana 01.02.2010. godine.
6. <http://www.incb.org/pdf/e/list/red.pdf> dostupan dana 04.02.2010. godine.
7. <http://www.podaci.rs/propisi/145334046/695372937.html> dostupan dana 05.03.2010. dana.
8. <http://www.arhiva.srbija.sr.gov.yu/vesti/2003-02/07/333202.html> dostupan dana 05.03.2010. dana.

Summary

The author, in his introduction, presents the National strategy in drug prevention fight in the Republic of Serbia for the period of 2009. to 2013., with special highlights on supervision implementation over substances which could be used in illegal production of opiate drugs. Following is the section of the paper with elaborations on definitions and types of precursors, as well as presentation of the most important provisions of the Law on substances applied in unlawful production of opiate drugs and psychotropic substances. The list of precursors, with titles in English and Serbian languages, categorization of precursors, their use in legal and illegal drug production is presented in Table no. 1. The central part of the paper presents author's attempt to clarify the means of trade of illegal precursors, citing international projects' results which purpose was to place under control precursor trade and prevent their misuse in relation to illegal drug and psychotropic substance production. The third part of the paper presents a display of methods used for detection of illegal synthetic drug production laboratories, with special attention turned to criminal and safety aspects of conduct on the crime act execution place and in relation to the criminal act of opiate drug production and distribution, i.e. conduct within detection and clarification process of synthetic drugs illegal laboratory operation. Presented further in the paper is a table form survey (Table 2.) of examples for creation of certain drugs and necessary amounts of certain precursors with (Table 3.) number, type and the territory where illegal laboratories are discovered worldwide in 2006. and 2007.

PRILOG DEFINISANJU NACIONALNE STRATEGIJE SUPROTSTAVLJANJA NASILJU

doc. dr Zoran Đurđević

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

doc. dr Darko Marinković

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Apstrakt Multidisciplinarno naučno istraživanje jedan je od najvažnijih preduslova za definisanje adekvatnih preventivnih i represivnih mera za smanjenje broja krivičnih dela sa elementima nasilja. Da bi se ostvario ovaj cilj neophodno je osnovati centar (instituit), čiji bi osnovni zadatak bio istraživanje fenomena nasilja. U radu su izneti osnovni elementi strategije namenjene suprotstavljanju deliktima nasilja, kao i organizacioni i programski uslovi koje treba da obuhvati akcioni plan, kojim bi se konkretnije definisao način implementacije same strategije. Izneti su i indikatori koje treba uzeti u obzir kod osmišljavanja i implementacije konkretnih preventivnih programa. Uspeh u implementaciji strategije suprotstavljanja deliktima nasilja direktno je uslovljen stepenom i kvalitetom multiagencijske saradnje nadležnih subjekata.

Ključne reči: kriminalistička analiza, istraživanje nasilja, pravni i institucionalni okviri suprotstavljanja nasilju, nacionalna strategija suprotstavljanja nasilju.

Krivična dela sa elementima nasilja u Srbiji - pokazatelji stanja

Nasiljem se direktno ugrožava pravo na život, fizički i psihički integritet. Prema Ustavu Republike Srbije ljudski život je neprikosnoven, a fizički i psihički integritet nepovredivi. Niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka (*Ustav Republike Srbije*, članovi 24 i 25).

Pravna sigurnost i bezbedno okruženje u kome nema nasilja potreba je svakog člana društva. Smanjenje straha od nasilja je isto tako važno koliko i otkrivanje učinilaca krivičnih dela. Međutim, broj krivičnih dela nasilja u periodu od 2001 do 2005 godine u našoj zemlji je u stalnom rastu.¹ Takođe, i procentualno učešće ovih krivičnih dela u ukupnom kriminalitetu iz godine u godinu analiziranog perioda se povećavalo. Za razliku od ukupnog broja krivičnih dela, čiji je najveći broj registrovan u prvoj godini analiziranog perioda - 2001 godine policija je registrovala ukupno 121.670 krivičnih dela izvršenih od strane 52.490 učinilaca, odnosno svake 4,31 minute po jedno krivično delo, najveći broj krivičnih dela sa elementima nasilja registrovan je na kraju - 2005 godine evidentirano je 5.442 krivičnih dela nasilja, učinjenih od strane 5.992 lica, odnosno svakih 1,60 časova vršeno je po jedno krivično delo nasilja, od kojih na svakih

¹ Kriminalitet nasilja, imajući u vidu njegovo pojmovno određenje i pravna obeležja, analiziran je uz pomoć podataka o kretanju sledećih krivičnih dela: 1) ubistvo (članovi 47, 48, 49 i 50 Krivičnog zakona Republike Srbije); 2) teška telesna povreda; 3) učestvovanje u tuči; 4) ugrožavanje sigurnosti; 5) silovanje; 6) nasilje u porodici; i 7) nasilničko ponašanje. Navedenoj grupi krivičnih dela svakako treba dodati krivična dela lake telesne povrede i nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi (član 20. Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama na sportskim priredbama). Međutim, Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama stupio je na pravnu snagu u julu 2003 („Službeni glasnik RS“, broj 67/03.) godine, zbog čega smo, sa aspekta protoka vremena njegove primene imali ograničene mogućnosti za njegovu analizu. Sa druge strane, gonjenje za osnovni oblik krivičnog dela lake telesne povrede se preduzima po privatnoj tužbi, dok izvršenje težeg oblika u analiziranom periodu nije registrovano od strane Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije.

Prikazana krivična dela registrovana su od strane Ministarstva unutrašnjih poslova (2001-2005).

27,28 časova po jedno ubistvo, na 5,23 časa teška telesna povreda, 33,30 časa učestvovanje u tuči, 75,51 časa silovanje, 5,45 časa nasilje u porodici. Ukupni trend krivičnih dela nasilja ne prati i svako krivično dela ponaosob, na šta ukazuju i podaci za krivično delo ubistva, gde je po jedno ubistvo registrovano svakih 20,80 časova u 2001. godini, odnosno na 27,28 časova u 2005. godini (registrovan trend pada), što je potpuno suprotno u odnosu na krivična dela učestvovanje u tuči, ugrožavanje sigurnosti, nasilja u porodici i nasilničkog ponašanja. Posle donošenja Krivičnog zakonika u 2006. godini registrovano je 94 ubistva i 46 teških ubistava, a u 2007. godini 88 ubistava i 54 teška ubistva. Da bi stekli objektivnu sliku potrebno je izneti i podatke da je u 2006. godini registrovano i 167 pokušaja ubistva i 39 pokušaja teškog ubistva, a u 2007. godini 204 pokušaja ubistva i 29 pokušaja teškog ubistva. Krivično delo ubistva devet lica i pokušaj ubistva dva lica u okolini Negotina 2007 godine ukazuje na nove pojavne oblike višestrukih ubistava (en. *spree killer*)².

Obrazovni profil najvećeg broja učinilaca krivičnih dela ubistva, teških telesnih povreda i nasilja u porodici je srednja stručna sprema. Polna struktura učinilaca i žrtvi krivičnih dela ubistva i teških telesnih povreda ukazuje da je nasilje, pre svega, obeležje pripadnika muškog pola. U odnosu na broj učinilaca, žene su više procentualno zastupljene među žrtvama. Kod krivičnog dela nasilja u porodici žene čine 84% žrtava. Najveći broj učinilaca krivičnih dela ubistva i teške telesne povrede je starosti između 21 i 30 godina. Na drugom mestu su maloletna i mlađa punoletna lica. Ukupno uzevši, od strane učinilaca koji pripadaju ovoj starosnoj populaciji izvršeno je 23,55% ubistava i 29,12% teških telesnih povreda (period 2003-2005). Procentualna zastupljenost učinilaca krivičnih dela ubistva i teških telesnih povreda opada sa povećanjem njihovih godina života. Za razliku od toga, najveći broj učinilaca krivičnog dela nasilja u porodici je starosti između 41 i 50 godina (30,57%) a žrtvi između 31 i 40 godina (22,40%). Posebno zabrinjava podatak da je među žrtvama 8,89% mlađih od 14 godina.

Navedene brojke ukazuju da je nasilje sve više prihvaćeno kao način rešavanja određenih problema, odnosno konflikata. Sa druge strane, moramo konstatovati da kod nas u dovoljnoj meri nisu zastupljena istraživanja o uzrocima i uslovima nastanka i dinamike vršenja krivičnih dela sa elementima nasilja. Ozbiljna i obuhvatna akcija države se u ovoj oblasti nameće kao nužnost - problem krivičnih dela sa elementima nasilja ne rešava se pasivnošću, odnosno nečinjenjem. Nečinjenje je posledica nespremnosti ili nestručnosti da se izradi adekvatna strategija koja bi dovela do smanjenja ove vrste kriminala.

U svetu se čine veliki naponi usmereni ka:

1. Naučnoj analizi svih aspekata nasilja: determinanti, geneze nastanka, oblika manifestacije, profila izvršilaca i žrtvi delikata nasilja;
2. Usavršavanju naučnih metoda za praćenje i prognozu krivičnih dela nasilja;
3. Definisavanju naučnih metoda za identifikaciju stepena rizika da će neko lice izvršiti delo nasilja ili postati njegova žrtva (kriminogeneza i viktimgeneza);
4. Izgradnji kvalitetnih preventivnih programa; i
5. Oblicima društvene i pravne reakcije na delikte nasilja.

Imajući u vidu osnovne pretpostavke neophodne za efikasno suprotstavljanje bilo kojoj vrsti kriminala, u radu ćemo ukazati na potrebu istraživanja nasilja kao osnove za definisanje i implementaciju Nacionalne strategije za suprotstavljanje krivičnim delima sa elementima nasilja.

² Termin *spree killer* teško je adekvatno prevesti na naš jezik a da se ne izgube njegova osnovna obeležja. Ovim terminom označava se učinilac koji usled prisustva mentalnog oboljenja izvrši tri i više ubistava na različitim lokacijama u vremenskom periodu od nekoliko sati do nekoliko dana.

Pravci istraživanja krivičnih dela sa elementima nasilja

Multidisciplinarno naučno istraživanje jedan je od najvažnijih preduslova za definisanje adekvatnih preventivnih i represivnih mera namenjenih smanjenju broja krivičnih dela sa elementima nasilja. Da bi došli do kvalitetnih naučnih rezultata potrebno je definisati polaznu metodološku osnovu istraživanja, te u skladu sa mogućnostima osnovati centar (institut), čiji bi osnovni zadatak upravo bio istraživanje nasilja triangulacijom naučnih metoda i istraživačkih tehnika. Istraživanja koja bi se sprovodila moraju imati konkretne i praktično primenljive rezultate. Njihov glavni zadatak je definisanje modela i načina smanjenja broja krivičnih dela nasilja, a da bi se takav cilj i postigao, istraživački timovi moraju ispunjavati određene uslove. Rukovodioci takvih timova moraju biti lica visokog naučnog ranga i kredibiliteta, a članovi istraživačkog tima posedovati visok nivo znanja o problemima nasilja.

Polazne metodološke pretpostavke za interdisciplinarno istraživanje, kao neophodan preduslov za definisanje i implementaciju konkretnih multiagencijskih mera prevencije i represije nasilja, trebalo bi da obuhvate:

1. Usvajanje jedinstvene definicije nasilja, koja će biti prihvaćena od strane različitih državnih organa i drugih subjekata društva;
2. Identifikaciju izvora podataka o deliktima nasilja;
3. Izgradnju baza u kojima će se sistematizovati podaci iz različitih izvora, sa različitih nivoa (lokalnog, regionalnog i nacionalnog) koji će biti dostupni svim zainteresovanim subjektima;
4. Stalnu analizu determinanti nasilja, posebno povezanosti nasilja sa zloupotrebom oružja, alkohola i opojnih droga;
5. Izgradnju programa za ranu identifikaciju trendova nasilja (na osnovu prisutnih determinanti) i mehanizama za implementaciju mera kojima bi se nastojali eliminisati uzroci njihovog nastanka;
6. Objektivna izbor prioriteta u odnosu na stepen rizika da se postane žrtva konkretnog oblika interpersonalnog nasilja;
7. Monitoring primene mera usmerenih na prevenciju i represiju dela nasilja.

Nasilje se javlja tamo gde postoji konflikt dve strane sa suprotno orijentisanim motivima, odnosno predmet konflikta (stvarni ili umišljeni), konfliktne strane i determinante nasilja, viktimogeni i kriminogeni faktori. Za učinioca krivičnih dela sa elementima nasilja, samo nasilje je ekstremni oblik psihološke i fiziološke aktivnosti. Ono je rezultat interakcije velikog broja egzogenih i endogenih faktora, čija međusobna povezanost na različitim nivoima doprinosi stvaranju rizika da neko preduzme radnju nasilja ili da postane žrtva nasilja.

Predmet analize akta nasilja jeste ispitivanje dva različita fenomena - kriminogeneze i viktimogeneze, koja su povezana uzročnom vezom. Da bi se to postiglo nophodno je predmet istraživanja usmeriti na:

1. Način nastanka nasilja;
2. Tok i dinamiku dela nasilja;
3. Profil ličnosti učinioca;
4. Profil ličnosti žrtve; i
5. Karakteristike mesta i vremena ispoljavanja nasilnog akta (gde i kada se delo nasilja desilo).

Interdisciplinarna, strukturalna analiza uzroka nasilja, odnosno identifikacija faktora rizika (viktimogenog, nasilničkog potencijala), trebalo bi da se zasniva na analizi sledećih determinanti, u skladu sa modelom koji daje Svetska zdravstvena organizacija (*World report on violence and health*, 2002, str. 12):

1. Determinante ličnosti: karakteristike ličnosti koje predisponiraju nekog da izvrši nasilje (npr. afektivna razdražljivost sa tendencijom motornog pražnjenja, nedostatak inhibitornih

- mehanizama, problemi u komunikaciji), žrtva nasilja u detinjstvu, istorija nasilničkog ponašanja, upotreba alkohola i opojnih sredstava;
2. Determinante odnosa prema drugim licima: porodični odnos, bračni odnos, odnos prema prijateljima (prisustvo stalnih sukoba u porodici, žrtva zlostavljanja u detinjstvu, nesloga u braku, druženje sa licima sklonim nasilničkom ponašanju);
 3. Determinante odnosa na nivou zajednice: odnosi u susedstvu, nizak nivo prosečnog obrazovanja, tradicionalno definisani stavovi, siromaštvo, visok nivo kriminalizacije, prisutna nezakonita trgovina oružjem i opojnim drogama, slab institucionalni status policije i drugih državnih organa, neadekvatan "servis" za pružanje pomoći žrtvama, situacioni faktori, itd.;
 4. Društvene determinante: velika pokretljivost stanovništva, brze socijalne promene, ekonomska nejednakost, polna i druga nejednakost (politika kojom se podržava nejednakost), visoka nezaposlenost, kulturne norme koje podržavaju nasilje, neadekvatna pravna regulativa (način držanja i nošenja vatrenog oružja, točenja alkoholnih pića, pomoć žrtvama, kaznena politika za dela nasilja), neprimenjivanje zakona, postojanje konflikata ili postkonfliktne situacije i td.

Možemo zaključiti da kod nas nema dovoljno istraživanja koja bi ukazala na najčešće okolnosti u kojima se nasilje dešava. Težinu nasilja u velikoj meri determiniše uspostavljeni interpersonalni kontakt učinioca i žrtve. U mnoštvu svakodnevnih, životnih situacija, žrtve često ne prepoznaju one koje su opasne. Zapravo, često ih i ignorišu, potcenjujući potencijalni rizik da mogu biti objekt radnje krivičnog dela nasilja. Ne treba zaboraviti da je nasilje proces i da učinioci ispoljavaju znake (indicije) koji ukazuju na mogućnost da do nasilja može doći i pre nego što preduzmu konkretnu radnju.³

Žrtva nasilja ne mora ničim izazvati sam konflikt, koji jednostavno može biti posledica fantazije nasilnika. Nasilje može biti planirano i neplanirano, učinilac i žrtva se mogu, ali i ne moraju poznavati. Isto kao i učinilac, tako i žrtva, odnosno pasivni subjekt može biti pojedinac i grupa lica. Svojim postupcima u toku višenja krivičnog dela sa elementima nasilja, žrtva može ublažiti, ali i povećati potencijalni stepen nasilničkog ponašanja učinioca. Učinilac i žrtva na potpuno različite, a moglo bi se reći i suprotne načine gledaju na isto delo nasilja. U tom smislu, Martine ističe da krivično delo sa elementom nasilja nikada ne izgleda podjednako nasilno i za njegovog učinioca i za njegovu žrtvu (Martine, 2000, str. 18).

Cilj analize nasilnog akta jeste determinisanje najčešćih kriminogenih i viktimogenih faktora koji utiču na njegov nastanak i ispoljavanje, odnosno tok višenja. Posebno mesto u njihovoj identifikaciji ima rekonstrukcija dinamike višenja najtežih krivičnih dela sa elementom nasilja (ubistva), uz pomoć trougla analize.

Definisani ciljevi, standardi i postupak istraživanja delikata nasilja nužan su preduslov da bi se dobili kvalitetni i upotrebljivi rezultati. Ciljevima se definišu aspiracije i težnje koje se nastoje ostvariti istraživanjem, a standardima granice i postupak neophodan za objektivno postizanje ciljeva. Standardi podrazumevaju jasan postupak provere i vrednovanja izvedenih zaključaka. Prikupljanje, obrada i analiza podataka moraju biti odraz objektivnog pristupa u sagledavanju krivičnog dela i njegovog učinioca. Potrebno je utvrditi postupak izvođenja zaključaka o krivičnom delu i njegovom učiniocu, koji će se sa uspehom primenjivati u većem broju slučajeva. Konceptualna osnova takvog postupka mora biti zasnovana na analizi veze krivičnog dela, žrtve i determinanti mesta izvršenja, sa karakteristikama profila učinioca krivičnog dela sa elementima nasilja. Da bi se pojednostavio celokupan postupak prikupljanja, sistematizacije i analize podataka, neophodno je izgraditi obrazac za prikupljanje podataka. Pored izvođenja zaključaka o karakteristikama ličnosti učinioca, takvi podaci moraju poslužiti i kao osnova za prognozu da li će učinilac

³ Vrlo često se na strani učinioca može javiti indicija ispoljavanja volje za izvršenjem krivičnog dela, u našem slučaju krivičnog dela nasilja. Više u Žarković M. (2009). *Kriminalistička taktika*, Beograd, str. 55.

ponovo izvršiti krivično delo, vremenski okvir u kome to može učiniti, da li postoji verovatnoća da će sledeći napad biti još nasilniji, usmeren na teži oblik nasilja.

Istraživanjem, odnosno analizom nasilnog akta potrebno je dati odgovor na pitanje u kom socijalnom kontekstu se nasilje najčešće javlja. Takođe, nužno je identifikovati kako situacione faktore koji podstiču na nasilje, tako i faktore koji su prisutni na strani učinioca u dužem periodu, naročito u doba detinjstva. Isto tako, moraju se izgraditi skale za određenje potencijalnog stepena viktimizacije, odnosno kriminalizacije (rana identifikacija nasilničkog potencijala). Identifikacija kriminogenog i viktimogenog rizika preduslov je za njihovu eliminaciju, odnosno definisanje konkretnih mera koje treba preduzeti kako konkretno lice ne bi postalo učinilac, odnosno žrtva nasilnog akta. Predmet istraživanja treba usmeriti na fenomen kriminalne karijere (početak, eskalacija i kraj kriminalne karijere).

Analiza prostorne (geografske) distribucije krivičnih dela sa elementima nasilja treba da pruži informacije koje će usmeriti rad državnih službi (policije, tužilaštva, sudova, centara za socijalni rad i dr.) na određeni prostor, odnosno lokaciju. S druge strane, vremenska analiza koja obuhvata nekoliko nivoa, od utvrđivanja trendova ispoljavanja nasilja u dugoročnom periodu (najčešće pet godina), preko sezonskog kriminala, do analize po mesecima, danima u nedelji i delu dana kada se najčešće vrše pojedina krivična dela, ukazaće na vremenske intervale u kojima se učestalije vrše krivična dela sa elementima nasilja kao bitan indikator za organizaciju preventivnog policijskog rada.

Predmet istraživanja neophodno je usmeriti i na dosadšnje oblike reakcije države na delikte nasilja. Pored identifikacije dobrih i loših primera multiagencijskog⁴ rada na suprotstavljanju nasilju, istraživanje treba usmeriti i na analizu pravne zaštite. Kakva je danas krivičnopravna zaštita od nasilja? Da li su trenutna, pozitivna rešenja adekvatna ili postoji prostor za njihovo usavršavanje u cilju ostvarivanja efikasnije krivičnopravne zaštite? Na koji način su krivična dela kojima su inkriminirani različiti oblici nasilja sistematizovana u okviru našeg, ali i drugih krivičnih zakona? Da li se trenutnom kaznenom politikom ostvaruje sviha kažnjavanja?

Kao što se može videti, nasilje je odraz složenog međuodnosa velikog spektra determinanti. Ipak, prisustvo velikog broja faktora ne znači da se ne mogu utvrditi određene pravilnosti u okviru njih. Krstić ističe da kompleksan uticaj raznih izvora, veza, odnosa i ličnih svojstava, datih u raznim kombinacijama i izraženih u dinamičkom procesu, iako nije lako objašnjiv, ne znači i da je i nemoguć (Krstić, 2007, str. 75). Cilj istraživanja je identifikovati suštinu problema, faktore rizika i zaštite, egzogene i endogene faktore, odnosno najefikasnije modele reakcije države na krivična dela sa elementima nasilja.

Pravne i institucionalne pretpostavke za definisane strategije suprotstavljanja nasilju

U cilju poštovanja čovekovog prava na život, te nepovredivosti njegovog fizičkog i psihičkog integriteta, uz svest o društvenoj opasnosti delikata nasilja uopšte, donošenje nacionalne strategije suprotstavljanja nasilju treba da bude prionit naše države. Takva strategija bi se nužno odnosila na problematiku suprotstavljanja nasilju u celini, dok bi akcionim planom bile razrađene mere koje bi se odnosile na svaku vrstu nasilja pojedinačno. To znači da se donošenjem strategija za suprotstavljanje pojedinim vrstama nasilja (nasilja u porodici, vršnjačkog nasilja, nasilja na sportskim priredbama) ne omogućava sagledavanje celine problema nasilja, uzroci i uslov koji se javljaju kod svake vrste, kao ni njihove međusobne veze. Tako npr. nemoguće je izvesti objektivne zaključke o uzrocima vršnjačkog nasilja

⁴ Pod multiagencijskim radom podrazumeva se rad više službi i institucija na istom problemu. Kod krivičnih dela sa elementima nasilja od posebne važnosti je saradnja policije, tužilaštva, sudova, centara za socijalni rad, zdravstvenih ustanova i škola.

bez analize prisutnosti modela nasilničkog ponašanja u okviru porodice registrovanih učinilaca. Sa druge strane, isti učinilac često vrši različite vrste nasilja (nasilje u školi, porodici, na sportskoj priredbi). Uzimajući u obzir da vrstu nasilja determiniše sam ambijent u kome se ono ispoljava, samo se tzv. *opštom strategijom* mogu definisati mere koje će biti usmerene na eliminisanje uzroka koji postoje kod različitih vrsta nasilja. Pored toga, aktivnosti subjekata koji se bave sprečavanjem pojedinih vrsta nasilja biće objedinjene i sinhronizovane, čime će njihov rad postati efikasniji, a društvo bezbednije.

Strategija za suprotstavljanje nasilju predstavlja odraz odlučnosti i spremnosti države i društva da kroz jasno definisane mere smanji broj krivičnih dela iz ove sfere, kao i da nivo zaštite prava na život i ličnu bezbednost podigne na viši nivo. To je proces čiji rezultat zavisi od pristupa definisanju i implementaciji strategije, u kom je zajednički, multidisciplinarni, organizovan i sistemski pristup osnova za postizanje uspeha. Sistemski pristup podrazumeva složenu (re)akciju države na akte nasilja kroz različite segmente delovanja državnih organa i institucija, koja pored pravne obuhvata i vaspitnu, moralnu, preventivnu i, na kraju, kaznenu. Pravna (re)akcija podrazumeva normativno definisanje načina na koji će se sprovesti suprotstavljanje nasilju, počev od konkretnih oblika propisanih nezakonitih ponašanja i zaprečenih sankcija za njihove učinioce, do posebnih mera nadležnih organa čiji bi predmet rada bila organizovana i efikasna aktivnost usmerena ka smanjenju njihovog broja. Pri tome treba imati u vidu da propisivanje nekog akta nasilja kao krivičnog dela treba da prati i efikasan krivični postupak. Kako to ističe Škuljić, definisanjem koja su ponašanja protivpravna, odnosno predstavljaju krivična dela, uz predviđanje sankcija za njih, izolovano se ne postiže mnogo ako se istovremeno, stvaranjem normativnih i faktičkih uslova, ne omogući i efikasno rešavanje tih pitanja u krivičnom postupku (Škuljić, 2007, str. 10). Pored krivičnog zakona, neke od mera usmerenih na sprečavanje nasilja implementirane su i u okviru porodičnog zakona, zakona o sprečavanju nasilja na sportskim priredbama, zakona o točenju alkoholnih pića, zakona o vatrenom oružju, zakona o javnom redu i miru.

U postupku donošenja i primene nacionalne strategije i akcionog plana za suprotstavljanje nasilju treba poštovati sledeću proceduru, sledećim redom:

1. Analiza fenomena nasilja na nacionalnom nivou;
2. Stručne konsultacije i identifikacija ključnog okvira strategije;
3. Definisanje nacrtu strategije i akcionog plana;
4. Organizacija nacionalne konsultativne konferencije o nacrtu;
5. Ispravka i finalizacija teksta strategije i akcionog plana;
6. Formalno usvajanje nacionalne strategije i akcionog plana;
7. Implementacija i monitoring primene strategije i akcionog plana, uz periodično izveštavanje o postignutim rezultatima.

Evaluacija postignutih rezultata je nužna kako bi se izveli zaključci da li su donete odluke bile dobre ili loše, kao i identifikovali problemi u implementaciji i definisale dodatne mere za njihovo rešavanje. Ukoliko prihvatimo činjenicu da je prevencija kriminaliteta *jeftinija* i *opravdanija* od represije, ali i da ona, na žalost, skoro i ne postoji, definisanje posebnih preventivnih mera u okviru strategije je nužnost. Takođe, za uspeh implementacije strategije neophodno je da se ispune određeni programski i organizacioni uslovi – suštinu programske koncepcije treba da čini sveobuhvatan sistem mera usmerenih na veći stepen zaštite prava na život, fizički i psihički integritet. Uspeh u implementaciji strategije direktno je uslovljen stepenom i kvalitetom prisutne multiagencijske saradnje, odnosno uspostavljenih partnerskih odnosa subjekata koji u okviru njene realizacije postupaju. Da bi se izbegli potencijalni problemi u njihovoj komunikaciji neophodno je precizno definisati organizacioni model neophodan za implementaciju strategije (horizontalna i vertikalna struktura sistema). Na kvalitet partnerskih odnosa i saradnju svakako pozitivno utiču stalni kontakti, dobra i direktna komunikacija i zajedničke aktivnosti subjekata obuhvaćenih organizacionim modelom za implementaciju strategije (Đurđević, 2008, str. 149). Pri tome je posvećenost ostvarenju definisanih ciljeva

posebno značajna, kao i zajednički rad sa građanima (članovi zajednice imaju pravo i obavezu da budu uključeni u rešavanje sopstvenih bezbednosnih problema) na prevenciji nasilja i izgrađivanju međusobnog poverenja.

U skladu sa navedenim, osnovne organizacione pretpostavke sa uspeh u implementaciji strategije su:

1. Posvećenost implementaciji;
2. Partnerstvo među različitim državnim subjektima;
3. Saradnja sa građanima;
4. Intenzivna saradnja sa medijima, kako na represivnom tako i na preventivnom planu suprotstavljanja kriminalitetu nasilja;
5. Doslednost i koordinacija u realizaciji;
6. Definisanje mehanizama za implementaciju preporuka koje daje strategija;
7. Definisanje zakonskog osnova, protokola i memoranduma o saradnji državnih subjekata, civilnog sektora i građana.

Strategija bi trebalo da obuhvati:

1. Podizanje svesti članova društva o neophodnosti efikasne akcije u suprotstavljanju kriminalitetu nasilja;
2. Standarde koji se moraju poštovati tokom implementacije strategije;
3. Efikasnu primenu pozitivnih zakonskih propisa kojima se inkriminiše nasilje;
4. Prevenciju nasilja, edukaciju građana o načinima zaštite, mimom rešavanju konflikta;
5. Povezivanje svih subjekata društva (organa državne uprave, civilnog sektora, medija i građana);
6. Saradnju na nadnacionalnom nivou (posebno kada je reč o nasilju na sportskim priredbama).

Da bi se postigli željeni rezultati, navedeni elementi strategije moraju se istovremeno implementirati, uz koordinaciju rada subjekata koji učestvuju u tom procesu. Sa druge strane, cilj strategije treba da bude podizanje zaštite prava na život i nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, i to kroz:

1. Eliminisanje uslova i uzroka koji dovode do nasilja;
2. Podizanje nivoa senzitivnosti društva na dela nasilja;
3. Ustanovljavanje pravnog i institucionalnog okvira za efikasnu reakciju (preventivnu i represivnu) na dela nasilja;
4. Integraciju prevencije nasilja u obrazovne sisteme;
5. Izgradnju institucionalnih mehanizama pružanja pomoći žrtvama nasilja (pravni, medicinski itd.).

Svaka strategija, pa i strategija suprotstavljanja nasilju, mora imati akcioni plan za njenu implementaciju, kojim će se definisati prioriteti, konkretne mere i kriterijumi za ocenu uspešnosti primene. Prioriteti strategije suprotstavljanja nasilju određuju se u skladu sa stepenom opasnosti koju svaka vrsta nasilja nosi sa sobom. Na osnovu analize krivičnih dela nasilja kod nas, na listi prioriteta svoje mesto svakako treba da nađu nasilje među adolescentima, nasilje u porodici i nasilje na sportskim priredbama. Kada je reč o akcionom planu za implementaciju strategije, potrebno je da se u njemu uskladi istovremeno ostvarenje svih ciljeva strategije. Preduslov za uspeh implementacije je podizanje saradnje državnih organa na viši nivo, kako u razmeni informacija, tako i u koordinaciji konkretnih aktivnosti. Tačnije, neophodno je definisati odgovornost, mesto i ulogu svakog subjekta, počev od organa pravosuđa, policije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi, pa do građana i medija.

Konkretni programi prevencije nasilja treba da budu rezultat prethodno sprovedenih istraživanja, koja će pomoći u identifikaciji problema, i to:

1. Definisane problema nasilja (identifikacija veličine problema i različitih oblika njegove manifestacije);
2. Identifikacija prirode i determinanti nasilja na konkretnom području;
3. Definisane faktora rizika ispoljavanja nasilja, od pojedinačnog do društvenog nivoa (kriminogeni i viktimogeni), kao i faktora zaštite u skladu sa modelom za identifikaciju rizika;
4. Jasno određivanje ciljeva i predmeta programa prevencije nasilja, zasnovano na interdisciplinarnoj analizi broja krivičnih dela sa elementima nasilja i prostora na kojem su višena;
5. Šta treba uraditi preventivnim programom (konkretne mere, implementacija zasnovana na ciljevima i predmetu intervencije, ciljna populacija);
6. Uspostavljanje logističke i administrativne infrastrukture za sprovođenje preventivnih programa;
7. Ocena postignutih rezultata (smanjenje krivičnih dela nasilja).

Bilo koji program koji se implementira na određenom području mora uvažiti opšte i posebne karakteristike prostora na kojem se realizuje. Obeležja samog prostora, koja su važna za implementaciju programa sprečavanja delikata nasilja, služe i za analizu uspešnosti programa implementiranih na različitim područjima. Analiza uspešnosti i stručni nadzor nad implementacijom programa treba da bude predmet rada formiranog *Nacionalnog instituta za istraživanje kriminaliteta nasilja*. Pri tome, trebalo bi da se koriste uobičajeni indikatori za klasifikaciju programa suprotstavljanja nasilju, kao što su:

1. Širina prostora implementacije (da li se program razvija na lokalnom, regionalnom, nacionalnom ili nadnacionalnom nivou);
2. Geografska lokacija (specifičnosti mesta na kojem se implementira program);
3. Ciljna populacija na koju treba da se usmere preventivne mere;
4. Sredina prema kojoj je program prevencije ciljno usmeren (urbana, ruralna sredina);
5. Naučna orijentacija, informacije o okviru koncepta programa prevencije;
6. Priroda i nivo preventivnih mera, da li je predmet intervencije jedan ili više nivoa (individualni, interpersonalni, na nivou zajednice ili celog društva, primarna ili sekundarna prevencija);
7. Informacije o programu prevencije (konkretne mere prevencije); i
8. Informacije o akcionom planu za implementaciju (vreme realizacije, način finansiranja, subjekti implementacije, način implementacije).

Pored rečenog, kao svaki organ državne uprave, tako bi i policija trebala da definiše poseban okvir za suprotstavljanje kriminalitetu nasilja. Pre svega, policija bi svoju pažnju trebalo da usmeri na:

1. Razvoj policijske strategije za smanjenje posebno teških oblika nasilja;
2. Usklađivanje modela policijske organizacije, koji će pružiti mogućnost za kvalitetnu primenu mera definisanih interdisciplinarnom analizom nasilja (vreme, mesto, sredstvo izvršenja, profil učinilaca, profil žrtvi), naročito prema mladima (policija u zajednici);
3. Stvaranje uslova za razmenu podataka i multiagencijsku saradnju (centri za socijalni rad, organi pravosuđa, škole, zdravstvene ustanove), kako bi se efikasnije identifikovala lica sa visokim stepenom rizika da postanu učinioci ili žrtve nasilja (na primer, česta bekstva iz škola, disfunkcionalne porodice);
4. Identifikovanje povrata, kako kod učinilaca tako i kod žrtvi, i usmeravanje posebnih preventivnih programa prema njima;

5. Izgradnja bezbednosne kulture s ciljem smanjenja stepena viktimizacije;
6. Edukacija mladih.

Treba imati u vidu da je policija bitan, ali ne i jedini subjekt odgovoran za suprotstavljanje kriminalitetu, pa i kriminalitetu nasilja.

Zaključak

Nasilje predstavlja način konkretnog lica, ili grupe lica, za rešavanje određenog problema (stvarnog ili imaginarnog). Izbor ili odbacivanje takvog rešenja je odraz ličnosti i preuzetog, odnosno naučenog modela kako treba rešiti neki problem. Postavlja se pitanje: Da li porodica u kojoj je nasilje prisutno stvara novog nasilnika? Upravo zbog toga uloga prevencije, uobličene kroz strategiju države i zasnovane na multifaktorskoj analizi i multiagencijskom pristupu u njenoj realizaciji, predstavljaju najbolji način za smanjenje broja krivičnih dela sa elementima nasilja. Nasilje i posledice nasilja nisu problemni samo žrtve, policije, tužilaštva i sudova - nasilje je problem celog društva, kao i države (podsetimo se nedavnog ubistva francuskog navijača u Beogradu). Uzroci i uslovi nasilja, više ili manje postoje i egzistiraju u svakom čoveku, kao i u njegovoj okolini. Da bi se smanjio broj ovih krivičnih dela, svako se mora zapitati da li je on sam, i koliko, nasilan?

Nasilje ne može nestati, ali se zajedničkim, multiagencijskim delovanjem zasnovanim na strateškim odrednicama, uz tačnu podelu odgovornosti, svakako može smanjiti. Borba protiv nasilja, kako pravna (zakonski postavljena), tako i ona opštedruštvena, zasnovana na moralnoj reakciji društva, najbolje rezultate može dati tek kada u nju budu uključeni svi segmenti društva na iskren i strategijom osmišljen način. Praktična realizacija strategije mora dovesti do vidljivih promena, od podizanja ukupne efikasnosti pa do uspostavljanja partnerskog odnosa sa drugim subjektima angažovanim na podršci širim merama ograničavanja određenog kriminalnog ponašanja (Marinković, 2006, str. 18).

Nasilje je zdravstveni, psihološki, pravni, obrazovni i ekonomski problem. Strategija prevencije nasilja na državnom nivou definitivno mora biti multifunkcionalna, složena i disperzivna, odnosno fokusirana na: 1) kulture, socijalne i ekonomske faktore; 2) legislativna rešenja (način držanja i nošenja vatrenog oružja, točenja alkoholnih pića, pomoć žrtvama, kaznena politika za dela nasilja); 3) način reakcije svih društvenih službi koje se na neki način bave nasiljem; 4) promenu društvenog i kulturnog ambijenta koji pogoduje nastanku nasilja, odnosno vodi smanjenju nasilja (edukacija usmerena na izgradnju kulture nenasilja, naročito rizičnih grupa); 5) ranu identifikaciju rizika da neko može postati žrtva ili učinilac krivičnog dela nasilja; 6) direktnim servisnim merama za žrtve nasilja (kako da prevaziđe posledice akta nasilja) i potencijalne učinioce (program usmeren na povećanje sposobnosti kontrole sopstvenog ponašanja i mimog načina za rešavanje konflikata); 7) izgradnju bezbednih zona za decu (od kuće do škole); 8) treninge društvenih subjekata koji rade sa visokorizičnim grupama; 9) način reakcije na već izvršeno nasilje, 10) postupak sa žrtvom sa ciljem smanjenja stresa, kao i sa učiniocem. Sve navedeno čini preduslov za smanjenje broja krivičnih dela nasilja.

Literatura

1. Đurđević, Z. (2008). Kriminalitet nasilja - serijska ubistva. U: *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, Spisko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, br.1., str. 137-151.
2. Hicks, J.S. & Sales D.B. (2006). *Criminal Profiling-Developing an Effective Science and Practice*. Washington: American Psychological Association.

3. Krstić, O. (2007). *Etiologija ugrožavanja sistema bezbednosti*. Banja Luka: Fakultet za bezbednost i zaštitu Banja Luka.
4. Marinković, D. (2006). Kriminalistička strategija suzbijanja organizovanog kriminaliteta – osnovni konstitutivni elementi. U: *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta I*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2006, str. 13 - 36.
5. Martine, T. B. (2000). *Violences-Définitions de la violence*. Actes du colloque "La Violence du biologique au social", Association Francaise de Science Systèmes Cybernétiques, Cognitifs et Techniques.
6. Škuljić, M. (2007). Komentar zakonika o krivičnom postupku. Beograd: Službeni glasnik.
7. *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 83/06.
8. *World report on violence and health*. (2002). United Nations: World Health Organization.
9. Žarković, M. (2009). *Kriminalistička taktika*, Beograd.

Summary

The number of criminal acts is rising. Legal safety and a safe surroundings without violence is a necessity of every member of the society. A special attention should be paid to: scientific research of violence; improving crime methods for analysing acts of violence and a legal and institutional framework for defining and implementation of the National strategy for fighting violent crime. A scientific analysis is a precondition to define measures necessary to efficiently prevent, reveal, and prove criminal acts of violence. The results of prevention and repression measures depend on the results of the scientific analysis. Studying criminal careers is of the greatest importance (the beginning, escalation, and the end of a criminal career), behaviour of the offender before the offence has been committed, during and after the offence. Efficient police work is directly influenced by the expert potential, technical equipment and functional organisation. Being aware of the danger posed by the acts of violence, making a national strategy for fighting violence should be the priority of our society. The strategy would encompass fighting violence in total, while the action plan would have measures related to every type of violence. A common, multidisciplinary, organised and systematic approach is a basis for the reduction of the number of criminal acts with the elements of violence.

METODE KRIMINALISTIČKOG DELOVANJA U FUNKCIJI SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANOM KRIMINALITETU

doc. dr Zlate Dimovski

Fakultet za bezbednost- Skopje, Republika Makedonija

Apstrakt Operativna istraga je postupak koji se preduzima kao odgovor na određenu krivičnopravnu situaciju koja je već nastupila, sa ciljem svođenja posledica na minimum, otkrivanja tragova i dokaznog materijala, pravilnog tumačenja pojava sa krivičnopravnog i operativno-taktičkog aspekta i postizanja preventivno-represivnog efekta. Reaktivne reakcije su one kod kojih postoji detekcija od strane organa sprovođenja zakona, prijava od strane žrtve ili druga slična okolnost. U ovakvim slučajevima, odmah se preduzima akcija od strane ovlašćenih službi. Termin „reaktivna istraga“ obično se upotrebljava kod istrage koja je inicirana od strane određenih lica (očevici, svedoci, žrtve, oštećeni). O proaktivnoj istrazi govorimo ako ne postoje prijave navedenih lica, a preduzima se pre nastanka krivičnopravne situacije. Proaktivna istraga ima za cilj da spreči ili da svede na minimum negativne posledice, vodena je obaveštajnim informacijama i viši se u očekivanju preduzimanja krivičnog gonjenja. Ovim metodama se olakšava detekcija i krivično gonjenje kriminalaca koji se bave organizovanim kriminalitetom.

Ključne reči: organizovani kriminalitet, reaktivna istraga, proaktivna istraga, kriminalističko obaveštavanje.

Metode kriminalističkog delovanja Reaktivne istražne metode

Kriminalističkim pravilima predviđeno je da uslov za pokretanje i sprovođenje krivičnog postupka bude postojanje opravdane sumnje na krivično delo, tj. da se zna da postoje krivično delo i njegov izvršilac.

Na osnovu zakonskih ovlašćenja, organi unutrašnjih poslova dolaze do saznanja o izvršenim ili planiranim krivičnim delima. Od njih se zahteva neposredno, brzo, često i dinamično reagovanje, u cilju ostvarivanja funkcije koju u društvu imaju.

Kriminalističko operativno delovanje može da započne:

- od potencijalnog i poznatog izvršioca,
- od kriminogenog žarišta ili faktora,
- od krivičnog dela, odakle se kreće ka otkrivanju izvršioca.

Krivična dela se otkrivaju nadgledanjem, koje može biti opšte i posebno. Da bi se došlo do saznanja, zakonodavac daje pravo organima unutrašnjih poslova da obavljaju razgovore sa građanima (1.142 ZKP) za koje se opravdano smatra da raspolazu odedenim činjenicama o konkretnom krivičnom delu. U ovakvom slučaju, traže se i pronalaze sva lica koja:

- su bila prisutna na licu mesta, pre, za vreme i neposredno posle izvršenja krivičnog dela,
- bi mogla da imaju motiv za izvršenje dela,
- imaju telesna svojstva kao izvršilac,
- poseduju znanje i veštine,
- imaju slične karakterne osobine,
- poseduju znanje o okolnostima koje poseduje o izvršilac,
- poseduju sredstva i predmete za izvršenje dela,
- uživaju korist od krivičnog dela,
- imaju vidljiv fizički trag izvršenog krivičnog dela,
- imaju vidljiv psihički trag izvršenog krivičnog dela,

- su evidentirana u MOS evidenciji i dr.¹

Među operativno-taktičkim merama i aktivnostima nalazi se i kontakt sa informatorima i saradnicima. Informator, u našem smislu, jeste svako lice koje može da pruži potrebne informacije o događaju ili licu.

Informatore treba tražiti u svim društvenim slojevima i na svim mestima. Na primer, o događajima koji se dešavaju na ulici, najbolje su informisani čistači ulica, čistači cipela, taksisti, prodavci novina, poštar i dr.

Kada se radi o ukradenim ili proneverenim predmetima, potrebno je da ovlašćena službena lica kontaktiraju sa zanatlijama, trgovcima, zaposlenima u komisionim prodavnicama, prodavcima starih (korišćenih) predmeta i dr.

U teoriji se često diskutuje o pravnim osnovama za korišćenje informatora i saradnika od strane službi Ministarstva unutrašnjih poslova. Umesto odgovora na ovu vistu dilema, značajnih sa organizacijsko-taktičkog aspekta, daćemo pregled načina i mehanizama za otkrivanje kriminaliteta.

Operativna istraga je postupak koji se preduzima kao odgovor za određenu krivičnopravnu situaciju koja je već nastupila, sa ciljem svođenja posledica na minimum, otkrivanja tragova i dokaznog materijala, pravilnog tumačenja pojava sa krivičnopravnog i operativno-taktičkog aspekta i delovanja u pravcu postizanja preventivno-represivnog efekta. Reaktivne reakcije su one kod kojih postoji detekcija od strane organa za sprovođenje zakona, detekcija žrtve ili drugih okolnosti. U takvim slučajevima, ovlašćene službe odmah preduzimaju akciju. Pod terminom „reaktivna istraga“, podrazumeva se istraga zasnovana na prijavama od strane lica (očevidaca, svedoka, žrtve i sl.) za izvršena krivična dela ili dela zasnovana na otkrivanju krivičnog dela, ili bilo koja druga okolnost koja dovodi do policijskog odgovora nakon istrage.

U SAD, određene policijske službe nastoje da reaktivni koncept za analizu krivičnog dela zamene modelom za problemski orijentisani posao. U sklopu tog modela, analiza krivičnog dela obuhvata i kriminalni trougao.² Na jednoj strani trougla se nalazi izvršilac; više se sakupljanje se i analizira podataka o njegovom identitetu, motivu i povodu za izvršenje krivičnog dela, kao i o psihosocijalnim aspektima njegove ličnosti. Na drugoj strani nalazi se žrtva; potrebno je sakupiti podatke o viktinološkim karakteristikama dela, kao i o tome da li postoje druga lica, učesnici ili očevici, kao potencijalni svedoci. Treći aspekt kriminalističkog trougla je mesto – lokacija krivičnog dela.

Da bi smo počeli istraživanje konkretnog izvršenog krivičnog dela, potrebno je da na neki način saznamo za krivično delo, da dobijemo saznanja o barem jednom elementu kriminalističkog trougla, te da, primenom odgovarajućih kriminalističko-taktičkih metoda i sredstava, dođemo do saznanja o svim elementima tog dela (da steknemo validne podatke o mestu izvršenja, izvršiocu i žrtvi tog dela). Ovakav način postupanja policijskih službi je reaktivan. Međutim, površno je, iako često, shvatanje po kojem se policijski posao završava otkrivanjem, dokazivanjem i rasvetljavanjem detalja određenog krivičnog dela. Tek analizom pojedinačnog izvršenog krivičnog dela u korelaciji sa drugim delima istog tipa, otkrivamo esencijalni problem, koji je doveo i dovodi do izvršavanja većeg broja krivičnih dela. Ukoliko uočimo i sagledamo takav problem, možemo reći da smo na pravom operativnom putu.

Ako je kriminalistička analiza usmerena na kompleks krivičnog dela i izvršioca, kao i na kompleks problema koji stoje u pozadini, imamo osnovu za proaktivno postupanje policije. Najpre se sakupljaju podaci – kriminalističkom analizom obuhvata se konkretno krivično delo, sa aspekta identifikacije izvršioca, mesta izvršenja i žrtve. Prilikom ove analize, traže se odgovori na devet zlatnih pitanja kriminalistike. Sledi analiza uslova koji doprineli realizovanju krivičnog dela. Na taj način uočava se problem koji je doveo do izvršenja dela, a koji se dalje analizirao sa socijalnog, kriminološkog, psihološkog i organizacionog karaktera. Da bi se proaktivni način poslovanja stavio u funkciju, za analizu je neophodan upitnik, pomoću kojeg će podaci biti uneti u informatički sistem i kojim će se postaviti osnova za dalje analize. Ovde je posredi taktički nivo postupka, na kojem se istražuju i analiziraju podaci o konkretnom krivičnom delu. Sledeći nivo je strateški i podrazumeva analizu podataka za određenu pojavu kao celinu, na osnovu istraženih konkretnih krivičnih dela, njihovih izvršioca, žrtava krivičnih dela i specifičnosti mesta izvršenja. Na strateškom nivou analize, dobijeni odgovori na devet zlatnih pitanja kriminalistike, podaci o kriminološkom, socijalnom i psihološkom aspektu, podižu se na nivo

¹ V. Vodinelić, (1984), *Kriminalistika*, Savremena administracija, Beograd, str. 197,

² Branislav Simonović, (2005.), *Neki teorijski i praktični aspekti kriminalističke analize*, Zbornik radova, Viša škola unutrašnjih poslova, Banja Luka,

statističkih pokazatelja, koji čine osnovu za upoređivanje i stratešku analizu pojedinih vidova krivičnih dela. Svi podaci se ažuriraju i deponuju u odgovarajući informatički sistem.³

Osnovni cilj je da se preko upoređivanja parametara, koji čine pozadinu krivičnog dela (problemi koji su doveli do izvršenja krivičnog dela) sačini osnova za razvoj proaktivnih kriminalnih mera i delovanja. Preko njih se kontroliše kriminalitet, a delovanje se usmerava na sve strane kriminalnog trougla. Na ovaj način, ostvaruje se preventivni i represivni pristup policije, sagledavaju se svi problemi koji su bili prisutni pri izvršenju krivičnog dela, zajedno sa opštim faktorima, čime se deluje u pravcu smanjenja pojavljivanja i primenjivanja izvršenja krivičnih dela.

Proaktivne istražne metode

Delovanja koja se preduzimaju pre nastanka određene situacije predstavljaju pretnju koja ima za cilj da spreči ili da svede na minimum negativne posledice, a vođena su obaveštajnim informacijama, uključujući istragu, u očekivanju da se preuzme krivično gonjenje. Isto tako, označava i sprovođenje istrage, hapšenje i uspešno krivično gonjenje kriminalaca, koji vuku za sobom organizovani kriminal,⁴ bez oslanjanja na saradnju i svedočenja od strane žrtve, svedoka, očevidaca, već korišćenjem drugih metoda i sredstava. Veoma je bitno naglasiti da, iako je proaktivna opcija najefikasnija istražna opcija, ista se može efikasno primeniti u istrazi za dela koja su u sferi organizovanog kriminala.⁵ Koristeći kombinacije prikupljenih saznanja, fizička i tehnička praćenja prikrivenih operacija i primena standardnih istraživačkih tehnika, cilj je jedan: identifikovati kriminalce, da bi postali predmet krivičnog gonjenja za odgovarajuća dela. Cilj sistematskog policijskog monitoringa organizovanog kriminala je, između ostalog, da se omogući policiji da razvije svoje sopstveno oružje kojim će napasti ovaj vid kriminala, tako što za početak istrage neće morati da čeka izveštaj od lica za već izvršena dela. Namera je da se policiji omogući da započne istragu protiv grupa za organizovani kriminal na osnovu svojih informacija i analiza, nezavisno od eventualnih izveštavanja od strane lica. Ovaj vid postupka (kao što je prethodno rečeno) naziva se proaktivna istraga.⁶

Ujedinjeno Kraljevstvo je, u februaru 2000. godine, u policiju uvelo proaktivni model i stavilo ga na nivo glavnog modela policijskog posla. Ovaj model se može opisati kao „strateški, orijentisan ka budućnosti i pristupno usmeren ka kontroli kriminala, koja se fokusira na identifikaciju, analizu i 'menadžment', na dugotrajne i nove 'probleme' ili 'rizike' (to mogu biti određeni ljudi, aktivnosti ili oblasti), umesto reaktivne istrage i otkrivanja pojedinačnih krivičnih dela.“⁷ Proaktivna istraga nudi policiji velike mogućnosti, veće nego tradicionalna reaktivna istraga, u vezi sa porastom trendova u oblasti kriminala i definisanjem mera za borbu protiv njih. Najčešće ne može da se računna na sticanje saznanja preko lica, pa je zato potreban pristup vođen obaveštajnim informacijama, kao i upotreba drugih pravnih sredstava koji čine slučaj za istragu. Koncept proaktivnog policijskog posla u velikoj se meri oslanja na nekoliko instrumenata, koji su veoma dobro poznati većem delu organa koji sprovode zakon: obaveštajne informacije, saradnici i nadzor. Pre uvođenja proaktivnog policijskog rešenja, ovi instrumenti su korišćeni na različite načine. Na primer, saradnici su u prošlosti koristili reaktivan način, odnosno način izvršenja krivičnog dela. Funkcija saradnika i informatora sve više postaje sastavni deo krivičnih zakonika i specijalnog zakonodavstva, koje uređuje njihovo mesto i ulogu u krivičnom postupku. Policijska istraga zasnovana na obaveštajnim informacijama je, bez sumnje, put ka budućnosti, ali za nju je potreban veliki broj resursa, počevši od resursa neophodnih za analizu informacija, resursa potrebnih za delovanje u osnovi proizvoda obaveštajnih informacija i za istragu koja će uslediti, a koja će rezultirati privedenjem, prikupljanjem dokaza, zaplenom itd.

³ Prof. Dr Anton Dvoržek, (2005.), *Kriminalistička strategija u teoriji i praksi*, Zbornik radova, Viša škola unutrašnjih poslova, Banja Luka., (Ovakav informatički sistem pre tri godine je instaliran i u Republici Makedoniji, odn. Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Makedonije)

⁴ Zemlje koje su razradile i implementirale proaktivnu istragu, primenjuju je i na druge tipove kriminaliteta, a ne samo na organizovani kriminal.

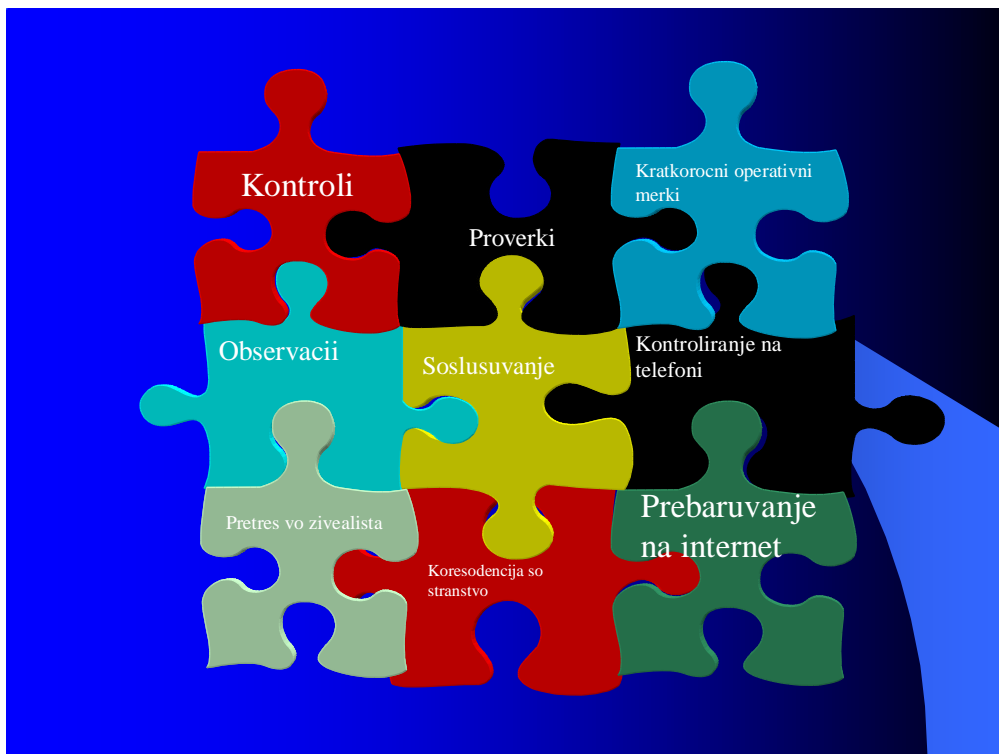
⁵ Ovaj način obavljanja posla kod nas nije u celini nepoznat. Inače, kontraobaveštajne i obaveštajne službe odavno rade po istim principima, ali javna bezbednost se prvi put suočava sa ovakvim načinom rada.

⁶ *Izveštaj aktuelnog položaja policijski napora u borbi protiv trgovine ženama*, Danska, Nacionalni komesar Policije, (izložen na savetu u Budimpešti, septembar, 2006.god.). U RM ovaj model se implementira duže od tri godine.

⁷ *Nacionalni model policijskog poslovanja vođen od obaveštajnih informacija*, NCIS, 2000, www.ncis.gov.uk.

Upotreba velikog broja resursa može nametnuti dilemu visokim policijskim funkcionerima, koji moraju da vode svakodnevnu, reaktivnu policijsku istragu. Poverenje u vrednost i kvalitet policijske istrage koja se zasniva na obaveštajnim informacijama još uvek ne postoji u svim zemljama, te se zato više istraživanja o uspešnosti njene primene.⁸ Neki je nazivaju utopijskom, dok ostale brine rizik od zloupotrebe. Priroda proaktivnih metoda zahteva visoku kontrolu i nadzora, jer one mogu da ugroze osnovna čovekova prava, a rizik od loše prakse i zloupotrebe uvek postoji, posebno u sredinama sa visokim stepenom korupcije. Često postoje nepremostive teškoće sa kojima se suočavaju žrtve, svedoci i očevici koji bi hteli da svedoče protiv počinioca, ali ih u tome sprečava strah od represije nad njima ili njihovim porodicama. Vraćajući se osnovnom načelu, da „nije u opciji ništa što se preduzima“, proaktivna opcija obezbeđuje mogućnost, pri čemu će organi za gonjenje moći da preduzmu korake koji će sprečiti kriminalce da koriste žrtve, svedoke, očevidce kao dokaz u istražnom postupku.

Proaktivni metod možda neće biti u potpunosti prihvaćen i primenjivan u svim državama. U nekima se pokreće pitanje da li istražni organi mogu proaktivno da istražuju kriminal i krivično da gone izvršitelja, bez postojanja prijave ili svedočenja od strane žrtve. Ipak, mnogi istražni organi u svojoj organizacionoj konfiguraciji imaju jedinice za borbu protiv narkomanije i jedinice za borbu protiv terorizma, i rad ovih jedinica se gotovo uvek oslanja na prikupljena saznanja, a retko na prijave žrtava terorizma ili trgovanja drogom. Vrlo često, terorizam i nedozvoljena trgovina narkoticima nose najveći deo resursa, zato što ovi vidovi kriminala generalno predstavljaju najveću pretnju građanima. Istražne aktivnosti koje operativni radnici preuzimaju predstavljaju deo dužnosti cele službe, zato što su usmerene ka zaštiti svih građana. Mora se priznati da proaktivne operacije zahtevaju mnogo resursa, vremena i mogu biti mnogo skupe.⁹ Ipak, ako se imaju u vidu ozbiljnost dela organizovanog kriminala i težina njihovih posledica po žrtve, kao i strateški rizici sa kojima su suočeni ekonomija i građansko pravo, proširenje resursa je opravdano.



Šematski prikaz proaktivnog načina sakupljanja informacija

⁸ Don McDowell, *Strateško obaveštavanje*, prevod, Skopje, 2006.

⁹ Ibid.

Trgovina ljudima (naročito u svrhe seksualne eksploatacije), krijumčarenje migranata i trgovina oružjem mogu i treba da budu prioritetni u istoj meri u kojoj su to terorizam i trgovina narkoticima, te da, u skladu sa tim, budu predmet istih istražnih opcija.

Eksperti pokazuju da je proaktivna istraga moćno oružje i da je treba primenjivati svuda gde je to moguće. Kriminalci koji trguju ljudima su posebno obazrivi, ali iskustvo i praksa pokazuju da je proaktivna opcija veoma efikasan metod za presecanje njihovih puteva, što postaje jasno kroz analizu ovog vida kriminala sa komercijalne tačke gledišta. Kriminalci se odnose prema ženama i deci, narkoticima, oružju, kao prema komercijalnim proizvodima koji treba da se regrutuju, transportuju i eksploatišu za profit – u pitanju je kriminalni biznis koji se obavlja zarad novca, a preko toga se stiče i moć. Kriminalci mogu menjati svoj model operacija, menjati navike i identitet i služiti se brojnim drugim taktikama, kako bi izbegli policijske službe. Ipak, postoji jedna karakteristika ovog vida kriminala od koje oni ne mogu da se odvoje – njihov biznis mora biti profitabilan, a da bi bio profitabilan, oni svoj proizvod moraju da iznesu na tržište. Kako svaka komercijalna aktivnost podrazumeva prodaju robe (što je slučaj kod trgovine ljudima, gde se radi o prodaji žrtve – prostitutka), tako ni ona ne može da opstane bez plasiranja te robe na tržište i reklamiranja njenih sposobnosti potencijalnom kupcu. Upravo ovaj komercijalni imperativ čini „Ahilovu petu“ kriminalaca, slabu tačku koju ne mogu da prevaziđu.¹⁰

Ne postoji komercijalna svrha trgovanja novim žrtvama u nekoj zemlji, dok o tome to nisu izvešteni potencijalni klijenti u toj zemlji. Izveštavanje se postiže preko reklamiranja žrtava, nezavisno od toga da li se marketing odvija usmeno na ulici ili putem sofisticirane ponude, plasirane preko interneta, agencije i sl. Za organe koji sprovode zakon, najvažnije je da:

- operativac zna gde treba da traži – prostitucija, koja predstavlja osnovni vid ovog kriminala, uvek može da se identifikuje i locira;
- ako klijenti mogu da lociraju prostitutke, to mogu da urade i operativci, a ako mogu da se lociraju prostitutke, mogu da se lociraju i kriminalci.

Pristup sadržan u prethodnim primerima manje je primenljiv na suprotstavljanje drugim formama nedozvoljene trgovine ili eksploatacije, zato što one manje podležu marketingu i otvorenom izlaganju tržištu – žrtve nisu vidljive ako su u stanju radne eksploatacije ili kućnog ropstva, ili ukoliko se radi o korisnicima narkotika ili oružja. Ipak, iako eksploatacija može biti manje vidljiva, istina je da i produkti prinudne istrage, kao što su poljoprivredni proizvodi ili tekstilna industrija, priprema terorističkih napada, moraju biti reklamirani na tržištu, čime se mogu otvoriti istražne mogućnosti za lociranje nedozvoljene aktivnosti. Ostaje da se procenimo u kojim slučajevima proaktivna opcija u istrazi ima smisla – koja se dela mogu na taj način otkriti i gde treba da se fokusira proaktivna istraga. U cilju pravilnog tumačenja i celokupnog sagledavanja proaktivnog pristupa u suzbijanju kriminala, ovde ćemo se koncentrisati na proaktivnu istragu dela koja su u vezi sa seksualnom eksploatacijom i trgovinom ljudima.

Bićemo precizni u iskazu, ako kažemo da su kriminalci o kojima je reč – međunarodni „makro“. Oni iskorišćavaju svoje žrtve putem prostitucije i žive od novca zarađenog na taj način. Kriminal zasnovan na prostituciji je, u principu, uvek isti, bez obzira na to da li kriminalac „premešta“ žrtvu iz jednog mesta u drugo okviru iste države, ili to čini u više država. Jedinstvena razlika u drugom slučaju je, što kriminalac i žrtva prelaze međunarodnu granicu. Legalni okvir koji se odnosi na ovaj fenomen daje samo razlog više kriminalcima koji trguju ljudima da se definišu kao „međunarodni makro“ – ne postoji dobra harmonizacija država u regionu u odnosu na ovaj, relativno nov, kriminalni fenomen.

U mnogim zemljama i ne postoje posebni zakoni koji se odnose na trgovinu ljudima. Neke zemlje, pak, imaju posebne zakone, koji zabranjuju trgovinu ljudima, posebno trgovinu zarad seksualne eksploatacije. Iako zemlje u regionu imaju različite zakone koji se odnose na prostituciju¹¹, veliki broj zemalja ima posebne zakone koji zabranjuju da se egzistira od zarade prostitutke ili žrtve eksploatisane na neki drugi način. Govorili smo o državama u kojima postoje posebni zakoni za trgovinu ljudima, koji su koncentrisani na krivično delo „zasnovano na prostituciji“. Proaktivna istraga ovakvih dela ne znači dupliranje posla; ona će biti kompletirana istragama dela trgovine ljudima, što ujedno znači uspešno krivično gonjenje kriminalaca za oba dela. Primenjivaće se iste istražne taktike u cilju pribavljanja što je moguće više dokaza, koji će se primeniti u krivičnom gonjenju za dela trgovine ljudima i dela koja podrazumevaju egzistiranje zaradom od prostitucije. Kriminalci vrše ceo sklop povezanih krivičnih dela, kao što su fizička i seksualna zloupotreba žrtava, omogućavanje

¹⁰ Klarberg, Bjorn, *Profiliranje kao metod za kontrolu krijumčarenja ljudi i nelegalne migracije*, Švedska nacionalna služba krivične istrage, 1997.

¹¹ *Priručnik za obuku organa za sprovođenje zakona i sudstva*, IOM-Brisel, 2006.

ilegalne migracije, izrada i posedovanje falsifikovanih dokumenta i sl. Sve ove radnje mogu biti izvršene na lokacijama zemlje porekla, zemlje tranzita ili zemlje koja je krajnja destinacija. U svakom slučaju, neophodno je napraviti procenu toga na kojoj lokaciji je najcishodnije voditi istragu, u cilju pribavljanja najboljih dokaza i omogućavanja uspešnog krivičnog progona. Logični odgovori na ova pitanja dati su u daljem tekstu.

Prvo, kriminalci su brzi i uvek dobro prikrivaju svoje kriminalne aktivnosti. U toku faze izvršenja krivičnog dela u zemlji porekla ili tranzitu, zajedno sa svim povezanim krivičnim delima, mnogo je teško identifikovati kriminal i započeti istragu, zato što delo samo po sebi nije vidljivo, a iskorišćavanje nije započeto. Ipak, u okviru komercijalnih radnji o kojima je bilo reči, kriminalci ne mogu da sakriju marketing tj. nudenje usluga prostitutki. Ova dela se odvijaju u zemljama koje su krajnja destinacija. Prostitucijom i zaradom od prostitucije potrebno je rukovoditi, što podrazumeva kontrolu i pranje novca – to je najranjivija tačka kriminalaca tokom istrage u zemlji koja je krajnja destinacija. Drugo, u fazi izvršenja kriminala, u zemlji porekla i tranzitu, uvek ima mnogo poteškoća da se dokaže ono što se dogodilo, kao i da se dokažu namera ili planiranje dela trgovine ljudima i podvođenja prostituciji, ili povezanost sa ovim delima, bez saradnje i svedočenja žrtvi, zato što u najvećem broju slučajeva, iskorišćavanje istih nije započelo. Ova faza je, sama po sebi veoma teška za dokazivanje, zato što i žrtva ne zna mnogo detalja kriminalnog dogovora, niti stvarne namere koje stoje iza njega. Kao dodatak ovih činjenica, nameće se i to da u ovakvom slučaju, žrtve retko svedoče za ovaj kriminal.

Navedeni razlozi logično diktiraju zaključak da zemlja koja je krajnja destinacija nudi mogućnost za sakupljanje kvalitetnih dokaza protiv trgovine ljudima. Međutim, ovo ne znači da istrage treba da se fokusiraju isključivo na zemlje koje predstavljaju krajnju destinaciju. Svuda gde postoje posebni zakoni, mogu da se iskoriste proaktivne metode za prikupljanje dokaza za trgovinu ljudima, kao što su „regutovanje“ i „transport“ pre trenutka u kojem kriminalac i žrtva pređu nacionalnu granicu, što će omogućiti krivično gonjenje u zemlji porekla za sve elemente dela nedozvoljene trgovine ljudima. To znači da najbolja mogućnost za prikupljanje kvalitetnih dokaza, na kojima se zasniva krivični problem, može da se nađe u zemljama koje predstavljaju krajnju desitnaciju – to je mesto gde su kriminalci najranjiviji u istrazi i mesto u kojem kriminalci kontrolišu svoj kriminal.

Najefikasniji način za sprovođenje uspešne borbe protiv organizovanog kriminala, postiže se preko međunarodnih, zajednički koordinisanih proaktivnih istraga u svim zemljama u kojima se obavlja deo aktivnosti.

Prekinute istražne metode

Korišćenje prekinute istražne metode može biti primenljivo u više situacija:¹²

- kada nivo rizika koji se nameće žrtvi, agentima, saradnicima i sl., zahteva brzu reakciju kojom mora da se prekine proaktivna opcija, pristupajući hitnoj intervenciji, a potom se prekida,
- kada proaktivna opcija nije odgovarajuća iz operativnih razloga, kao i geografski i topografski uslovi terena koji otežavaju praćenje na određenim lokacijama, i kada je nemoguće postići prikrivenu penetraciju u kriminalnu mrežu,
- kada zakoni, procedure ili resursi predstavljaju prepreku korišćenju proaktivne taktike,
- kada prekinuta opcija obezbeđuje bržu reakciju od strane određenog građanina ili grupe.

Prekinuta opcija se praktikuje u situacijama u kojima je nivo rizika ili pretnje visok, stoga se organima koji sprovode zakon nalaže da sve vreme mere procenat rizika. Uvek kada je nivo rizika nakon teške situacije veći od one koja bi nastala u normalnim uslovima, treba prekinuti istragu ili smanjiti nivo operativnog postupanja.

U okviru istrage organizovanog kriminala, treba insistirati na finansijskoj istrazi. Za to postoje dva osnovna razloga:

- kriminal takvog tipa viši se zbog novca; inicijalna investicija čini infrastrukturu i obezbeđuje ljude, postoji produženo rukovođenje i zarada od kriminala i na kraju se dobija profit od istog
- potrebno je vreme da se organizovani kriminal iskoreni, ali i da se razvije – na osnovu toga, on postaje kriminal i stil života istovremeno.

¹² Ova istraga nije u pravom smislu istraga, ali zbog prethodne faze, u kojoj se može postići visok nivo saznanja ili se pojaviti opasnost od zloupotrebe ili neiskorišćenja iste, nameće se sistem kriminalnog obaveštenja u istrazi. Drugi element je postupanje dok se ne primeni ova opcija i razrada svih koraka, koji u zavisnosti od slučaja do slučaja može biti obuhvatnija od strane reaktivne ili proaktivne istražne opcije. U funkciji ove opcije uvek se traži procena i involira u opcije tehnika i nivoce rizika.

Za ovakav stil života karakteristična su luksuzna putovanja, zatim kupovina luksuznih proizvoda (automobili, nakit i sl.), kao i aktivnosti koje donose uživanje (restorani, kazina...) i sve što zahteva posebna sredstva i metode prilikom kupovine. Pratite novac, on će vas odvesti do kriminalca.¹³

Sve aktivnosti koje se preuzimaju u okviru ovih kategorija, zahtevaju neku formu finansijske transakcije, tako što proaktivna finansijska istraga u ovoj oblasti uvek završava nekim rezultatom. Može se primeniti, kako za vreme policijske, tako i za vreme istražne faze. Kada se proaktivna istraga sprovodi za vreme proaktivne policijske faze, što garantuje uspešnu realizaciju aktivnosti, ona se naziva paralelna finansijska istraga, zato što rezultira paralelno sa drugim aktivnostima. Tada se mora voditi računa o sveprisutnom riziku od otkrivanja cele operacije. Ipak, više verzija zakona o konfiskaciji nelegalno stečene imovine, sadrže kaznene odredbe za svako lice ili instituciju, što otkriva činjenice finansijske istrage, čime se smanjuju bezbednosni rizici, koji uvek slede proaktivnu istragu u policijskoj fazi. Finansijska istraga za vreme proaktivne policijske faze, posebno je važna iz dva razloga:

- istragom finansijskih transakcija i analizom rezultata, često se dolazi do važnih informacija, koje se mogu upotrebiti u smeru napredovanja operacije i to na najefikasniji način; na primer, istragom prilikom kupovanja vozničkih karata, mogu se otkriti detalji eventualnih, sledećih aranžmana za putovanje, koji mogu postati predmet za praćenje izlaznih i ulaznih mesta; analizom troškova kreditnih kartica mogu se otkriti detalji u vezi sa avionskim linijama, hotelima, restoranima ili kazinima koji su najčešće korišćeni od strane kriminalaca na bilo kojoj lokaciji – zemlji porekla, tranzitu ili krajnjoj destinaciji; sve ove informacije mogu se ponovo iskoristiti u dislokaciji resursa za praćenje;
- uvek kada to dozvoljavaju okolnosti slučaja, policijska finansijska istraga se planira zbog identifikacije i lociranja prihoda koji su stečeni putem kriminala.

Kada je ovo postignuto, može da se koordinira fazom hapšenja i zaplene imovine stečene preko kriminala. Ovaj trenutak je posebno važan u aktuelnoj sredini, gde je organizovani kriminal visoko profitabilan, sa malim rizikom, i gde se kratke zatvorske kazne računaju kao „poslovni rizik“. Ovakav sastav se drastično menja kada uspešna finansijska istraga dovede do kombinacije izdržavanja zatvorske kazne, odsustva profita i konfiskovanja celokupne imovine.

Paralelno kombinovanje klasične istrage sa finansijskom istragom

Vodenje finansijske istrage paralelno sa klasičnom istragom nosi sa sobom nekoliko prednosti. Kao što je prethodno rečeno, pojedine faze u kriminalnom procesu krijumčarenja moraju ostaviti tragove. U tom pogledu, pranje novca predstavlja „Ahilovu petu“ kriminalnih aktivnosti koja je predmet istrage. Osim što pokazuje gde ide novac, ona može da izbaci na površinu i delove mozaika koji nedostaju, kao npr. delove kriminalne mreže (nacionalni, međunarodni), koji prethodno nisu bili poznati inspektorima, ili veze koje nisu isplivale na površinu za vreme vodenja klasične istrage.

Finansijske istrage u vezi sa organizovanim kriminalnim aktivnostima, često pokazuju veze do kojih se dolazi preko izveštaja finansijskih transakcija. Ove veze omogućavaju lociranje skrivenog kapitala i utvrđivanje identiteta kriminalaca kriminalnih organizacija. U slučaju kada se novac stiče preko krivičnog dela koje je povezano sa nelegalnom migracijom ili krijumčarenjem, jedinstveni način za lociranje novca je istraga.

Najvažniji su kontraudar u pravcu pranja novca stečenog određenom kriminalnom aktivnošću i lišavanje kriminalaca slobode zbog njihovih nelegalnih prihoda, što znači – udarac tamo gde su oni najslabiji i najranjiviji. Krijumčarenje ljudi i druga krivična dela povezana sa migracijom su visoko profitabilan biznis. Bez profita, kriminalne aktivnosti ne mogu da se nastave.

Cilj finansijske istrage i istrage pranja novca

Finansijska istraga treba da omogući organima da konfiskuju: prihode od pranja novca; instrumente korišćene ili planirane za korišćenje prilikom izvršavanja dela; imovinu određene vrednosti, bez narušavanja prava, časnih, trećih lica. Alati i mere koji se koriste u istrazi treba da sadrže ovlašćenje za:

- identifikovanje, nalaženje i procenu imovine koja podleže zapleni;

¹³ Vladimir Vodinelić, (1874), *Kriminalistika*, Beograd,

- sprovođenje privremenih mera, kao što su zaplena imovine, koja ima za cilj sprečavanje eventualne prodaje, prenosa i raspolaganje sa takvom imovinom;
- preduzimanje koraka koji će sprečiti bilo kakva delovanja, kojima se oduzima mogućnost državi da povрати imovinu koja podleže zapleni;
- korišćenje alata i preduzimanje odgovarajućih, istražnih mera.

Prethodno navedene mere mogu da omoguće zaplenu prihoda i bez krivičnog osuđivanja kriminalca, ili da se zatraži da prestupnik dokaže zakonsko poreklo imovine koja podleže zapleni do onog stepena do kog je traženje u saglasnosti sa načelima domaćeg prava.

Nakon terorističkih napada u Madridu, 2004. godine, Evropska komisija¹⁴ pozvala je sve države članice da pokažu da postupaju u saglasnosti sa Okvimom odlukom Saveta EU, za izvršavanje u Evropskoj Uniji i nalogima za zamrzavanje imovine ili dokaza¹⁵ do 02.08.2005. godine. Ovakvi međunarodni instrumenti su više nego potrebni za brzu i efikasnu istragu globalne prirode organizovanog kriminala i pranja novca, koji geografske granice čine nebitnima.

Kao i proaktivna istraga, finansijska kontrola ili istraga za pranje novca, zahtevaju mnogo resursa i vremena. Organi zakona se prvenstveno fokusiraju na operacije koje su usmerene ka cilju veće vrednosti ili prema onima koji su manje profesionalni i zato se mogu lakše uhvatiti.

a) Praćenje novca

I pored toga što veći broj organa koji sprovode zakon danas ima zaposlene specijaliste za finansijski kriminal, praćenje novca često može biti veoma teško. Novac se brzo iznosi iz zemlje pomoću modernih tehnika elektronskog bankarstva, preko različitih računara, a u velikom broju slučajeva, brzo se pretvaraju u razna dobra.

b) Protok informacija

Ključni posao u jednoj finansijskoj istrazi i u naporima za sprečavanje pranja novca, jeste da se obezbedi da sve suštinske informacije dođu brzo do pravih ljudi, inspektora, sudija, javnih prvrbranitelja...

c) Brza razmena informacija

Prepreke za razmenu informacija direktno utiču na ishod istrage u slučaju pranja novca. Krivično delo „pranja novca“, ne može biti očigledno, sve dok se veliki broj ili svi parčici mozaika ne sastave. Novac se može naći u tuđim rukama za nekoliko sekundi, ili može biti poslat na drugi kraj sveta brzinom elektronskog transfera. Organi koji sprovode zakon moraju brzo da razmenjuju informacije, kako pre istrage, tako i celim tokom istrage.

G) Širok spektar istrage

Informacije potrebne za podršku istrage, u slučaju pranja novca često podrazumevaju široku lepezu aktivnosti. Za efikasnu borbu protiv pranja novca, potrebno je poznavanje ne samo zakona, propisa istražnog i analitičkog posla, već i bankarstva, finansija, računovodstva i drugih srodnih ekonomskih aktivnosti. Pranje novca je, na kraju krajeva, ekonomski fenomen, tj. do određenog stepena koristi već postojeće finansijske i poslovne metode, kao način za prikrivanje nelegalno stečenih sredstava.

D) Unutrašnja i spoljašnja saradnja

Istrage u slučajevima pranja novca imaju dodimih tačaka sa više organa nadležnih za sprovođenje zakona, u okviru sopstvene jurisdicije. Ovo, zajedno sa faktorom većitog problema nedostatka sredstava, znači da je efektivan multidisciplinarni pristup često van domašaja određenih pojedinačnih organa nadležnih za sprovođenje zakona ili organa koji sprovode istragu. U velikom broju slučajeva, kod finansijskih institucija ne postoji volja da se organima obezbede informacije koje bi mogle biti povezane sa krivičnim delom ili na njega upućuju na očigledan način.

Literatura

1. Aleksa Stamenkovski, *Osnovi na razuznavanjeto*, Skopje, 2006.
2. Vladimir Vodinečić, *Kriminalistika*, Beograd, 1984.
3. Pravilnik na MVR na RM za kriminaističko razuznavanje, Skopje, 2010.

¹⁴ Evropska Komisija-Generalni sekretarijat, SEC(2004) 348 – 18.03.2004.god., *Dokument Evropske komisije za terorizam koji se dostavlja Savetu koji radi (obezbeđuje "input") za Evropski Savet*,

¹⁵ Okvima odluka Saveta Evrope od 22.07.2003.god., za izvršavanje u EU nalogima za zamrzavanje imovine ili dokaza, JO L 196, strana 45.

4. *Priručnik za obuku organa za sprovođenje zakona i sudstva*, IOM, Brisel, 2006
5. Klarberg, Bjorn, *Profiliranje kao metod za kontrolu krijumčarenja ljudi i nelegalne migracije*, Švedska nacionalna služba krivične istrage, 1997.
6. Don McDowell, *Strateško obaveštavanje*, prevod, Skopje, 2006.
7. Zlate Dimovski, *Priručnik kriminalističko obaveštavanje*, Grafotrans, Skopje, 2007.
8. *Zakon za klasificirani informacii*, Služben vesnik na RM br. 9, 2004.

Summary

Daily progress of crime is imposing the need for permanent tracing after new adequate forms in detecting and repressing these criminal activities. Criminalistic methods should yet to be studied, upgraded and updated according organised crime advancement assessments.

This paper comprises only a part of proactive investigation concept which unfortunately, many law enforcement officers still can't fully understand and apply in practise. This paper, only touches the sphere of interpretation and it's giving a direction of the old-new measures of work.

In this part, crucial importance has the intelligence as a fragment of policing, now more proactive and democratically oriented under today's international standards. In that aspect, at the first place are intelligence information as a final product of the intelligence process, or processed data used for conducting actions and of course, long-term planning, is creating an appropriate strategy to seriously counter the crime. The information found its place in the criminal investigation, within the judicial process, as undisputed evidence on which sometimes depends the final verdict in a particular case.

DIGITALNI DOKAZI I STANDARDIZACIJA NJIHOVE PRIMENE U KRIVIČNIM STVARIMA

prof. dr. Miroslav Bača
Fakultet organizacije i informatike u Varaždinu, Sveučilište u Zagrebu

mr. Tanja Kesić
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Razvoj i primenu različitog spektra informatičko-komunikacionih tehnologija u svakodnevnom životu, pa i u oblasti krivičnog pravosuđa i procedure postupanja u krivičnim stvarima, još uvek, ne prati i adekvatna pravna regulativa. Sasvim je logično da se u takvim okolnostima, uprkos prednostima koje savmenena informatičko-komunikaciona tehnologija pruža, javljaju dileme, nepoverenje, pa i otpori kod nosilaca pravosudnih funkcija i drugih učesnika u postupcima povodom konkretnih krivičnih stvari. Kako bi se olakšao rad svih aktera uključenih u proces otkrivanja, rasvetljavanja i dokazivanja krivičnih dela, a posebno onih koji uključuju zloupotrebu informatičko-komunikacione tehnologije, nužno je definisati osnovne pojmove, a potom i standardne operativne procedure pribavljanja, izvođenja i ocene digitalnih dokaza. U prvom redu, tu se misli na pojam digitalnog dokaz, kao i na očuvanje integriteta digitalnog dokaza (*chain of custody*), koji je danas „prepušten“ na slobodnu odluku osobama koje su direktno uključene u postupak, od otkrivanja i dokazivanja izvršenog krivičnog dela do momenta presuđenja krivične stvari. Definisanjem osnovnih pojmova, kao i njihovim kvalitetnim informatičkim opisom otvorila bi se i mogućnost adekvatnijeg definisanja elemenata bića krivičnih dela iz oblasti visokotehnološkog kriminala, ali i brojnih drugih krivičnih dela, a time i procedure postupanja u obezbeđenju kriminalistički i krivičnopravno validnih dokaza.

Ključne reči: digitalni dokaz, standardizacija primene

Uvodne napomene

Ubrzani razvoj informatičkih i komunikacionih tehnologija u drugoj polovini XX i početkom XXI veka ukazuje na činjenicu da savremena društva pokazuju manji ili veći stepen zavisnosti od informatičkih tehnologija. Funkcionisanje modernih društava ne može se zamisliti bez njihove upotrebe. Danas je informatička tehnologija nezaobilazni činilac u pružanju usluga od javnog interesa, poslovanju privrednih društava, značajno je uticala na razvoj elektronskog bankarstva i trgovine i olakšala komunikaciju. Pored očiglednih prednosti, primenom informatičke tehnologije stvorile su se mogućnosti i za višenje nedozvoljenih radnji, odnosno krivičnih dela, od kojih su neka tradicionalna, ali izvršena putem računarskih sistema i računarskih mreža, a pojedina potpuno nova. Usled toga, definisan je novi oblik kriminaliteta pod nazivom visokotehnološki ili „sajber“ kriminal.¹

U tom kontekstu, postavilo se pitanje primene informatičke tehnologije u sudskom postupku, odnosno konišćenja podataka koji se mogu dobiti njenom upotrebom u dokazivanju činjenica bitnih za utvrđivanje istine. To je dovelo do uspostavljanja jedne nove forenzičke discipline, forenzike računara² koja

¹ Termin „sajber“ kriminal, koristi istoimena Konvencija Saveta Evrope, dok je u srpskom zakonodavstvu prihvaćen naziv visokotehnološki kriminal. Oba termina imaju isto značenje.

² Pojam forenzika računara prevod je engleskog naziva *computer forensics* koji kada bi se doslovno preveo bi glasio računarska forenzika, a čime se implicira na primenu računara u forenzici. Kako se mora načiniti distinkcija nije dobro doslovno prevoditi ove pojmove, već ih je potrebno prilagoditi govornom području kako ne bi došlo do nepotrebnih

se definiše kao „očuvanje, identifikacija, ekstrakcija, interpretacija i dokumentovanje digitalnih dokaza, a uključuje pravila dokaza, zakonske procese, integritet samog dokaza, izveštaj o pronađenom, te prezentaciju o tome na sudu (*Computer Forensic Investigation Procedures and Response*, 2010). Ova disciplina ima i mnoge podgrane od kojih je za ovaj rad najzanimljivija forenzička kibemetika (*cyber forensics*),³ koja se bavi naučnim ispitivanjem i analizom digitalnih podataka prikupljenih na „mrežnom prostoru“ (*cyber space*), na taj način da se ove informacije mogu upotrebiti kao dokaz u sudskom postupku. Forenzička kibemetika obuhvata skup aktivnosti koje uobičajeno podrazumevaju: bezbedno prikupljanje digitalnih dokaza, identifikaciju sumnjivih podataka, ispitivanje sumnjivih podataka kako bi se utvrdilo njihovo poreklo i sadržina, prezentaciju računarski zasnovanih informacija u sudskom postupku i primenu prava na računarsku praksu (*Cyber Forensics: Evidence Collection, Management and Handling*, 2009).

Uopšteno gledajući, forenzika je primena pravnih nauka i drugih naučnih procesa i tehnika koje se mogu koristiti u identifikaciji, povratku, rekonstrukci ili analizi dokaza tokom kriminalističke istrage⁴. Forenzicari pokušavaju uz pomoć digitalnih dokaza da rekonstruišu događaj, da ga približe i na taj način pojasne istražiteljima. Prihvatajući naučne metode forenzika analizira dostupne digitalne dokaze, postavlja hipoteze i vrši njihovo dokazivanje.⁵ Jedan od najznačajnijih principa u forenzičkim naukama, koji se najviše koristi za rekonstrukciju zločina je *Lokardov* postupak promene (engl. *Locard's Exchange Principle*).

Prema tom postupku, bilo ko ili bilo šta, ako je bilo na mestu učinjenog krivičnog dela, sa sobom je ponelo deo mesta na kome je učinjeno delo i ostavilo trag svog prisustva. Sa jednim delom dokaza, istražitelji mogu demonstrirati veliku verovatnost da je učinilac bio na mestu događaja. Sa dva dokaza, koja međusobno povezuju učinioaca i mesto učinjenog dela, ta verovatnost je veća i lakša za demnostraciju. Forenzika nudi alate, tehnike i sistemski naučni pristup koji se može koristiti u procesu analize digitalnih dokaza i korišćenja dokaza za rekonstrukciju događaja sa osnovnom svrhom povezivanja učinioaca, žrtve i mesta na kome je učinjeno krivično delo.

Takođe, pojava digitalnih dokaza uslovlila je i potrebu da se krivično procesno zakonodavstvo⁶ odredi prema ovoj vrsti dokaza. Ovde imamo u vidu definisanje pojma digitalnog dokaza i očuvanje njihovog integriteta u krivičnom postupku (*chain of custody*).

različitih pojmovnih tumačenja, a što je od posebnog značaja za strogo definisanje pojmova u određivanju zakonodavnog okvira.

³ Kibemetika je nauka o zakonitosti toka informacija i upravljačkim delovanjima u mašinama, živim organizmima i njihovim zajednicama (od grč. *kybemētikē*, komilarska veština, prema *kybemētēs*, komilar). Navedeno prema: (Klajn I., Šipka M., 2006). Pored ovog naziva, u upotrebi su i nazivi IT forenzika (*IT forensics*) ili digitalna forenzika (*digital forensics*).

⁴ Ti naučni procesi se koriste u postupcima poput: otkrivanja, procesuiranja i ispitivanja otisaka prsta i DNK; određivanja autentičnosti i izvora ispitivanog dokumenta ili ispitivanja nagorelih dokumenata kao krivičnih dokaza; određivanja karakteristika vatrenog oružja; povrat oštećenih ili izbrisanih podataka sa računarskog tvrdog diska; izrade tačne kopije digitalnog dokaza, osiguravajući pri tome da ne dođe do gubitka nijednog podatka; prikupljanje digitalizovanih podataka koji se šalju preko računarske mreže na način koji osigurava njihov integritet i autentičnost; korišćenje algoritama za verifikaciju nepromenjenosti digitalnih dokaza; upisivanje digitalnih dokaza za potvrđivanje njihove autentičnosti i osiguranja u sistemu dokaza; određivanje jedinstvenih karakteristika svakog dela digitalnog dokaza (Casey, E., 2000:3).

⁵ U forenzici se reč *sigurno* koristi sa posebnim obzirom. Forenzicari ne mogu biti sigurni u to šta se dogodilo na mestu događaja jer poseduju ograničene informacije, te oni svoje zaključke donose samo na osnovu tih činjenica.

⁶ Digitalni dokazi se mogu koristiti i u građanskom postupku, pa pojedini autori tu činjenicu uvažavaju prilikom određivanja pojma digitalnog dokaza (Hershensohn J., 2010:4)

Određivanje pojma i standardne operativne procedure

Digitalni dokazi su vrsta forenzičkih dokaza, koji se definišu kao informacije dokazne vrednosti koje su smeštene ili prenete u digitalnoj formi (Wecht H.C., Rago T.J., 2006:495). U pitanju je definicija koju je sastavila Naučna radna grupa za digitalne dokaze (*Scientific Working Group on Digital Evidence, SWGDE*). Ukoliko se osvrnemo na pojedina uporednopravna rešenja možemo zaključiti da se pojam *digitalni dokaz* koristi u američkom zakonodavstvu i označava bilo koji digitalni podatak koji može potvrditi da je učinjeno krivično delo, ili koji može ukazati na povezanost između zločina i žrtve, ili zločina i njegovog izvršioca (Casey E., 2000:1). U našem okruženju, novi Zakon o kaznenom postupku Hrvatske određuje da se kao elektronski (digitalni) dokaz može smatrati svaki podatak koji je kao dokaz u elektronskom (digitalnom) obliku pribavljen u skladu sa odredbama Zakona o kaznenom postupku (čl. 202. st. 27. ZKP/H) U spskom Zakoniku o krivičnom postupku nije određen pojam digitalnog dokaza.

Digitalni dokazi su vrlo važni, jer predstavljaju kombinaciju različitih informacija poput teksta, slike, audio i video snimka. Digitalni dokazi su jedna vrsta fizičkih (materijalnih) dokaza, bez obzira na činjenicu da ih je teže evidentirati. Oni predstavljaju spoj magnetskog polja i elektronskih tehnika, koji se skupljaju i analiziraju uz pomoć specijalnih tehnika i alata. Pred fizičkim dokazima digitalni dokazi imaju nekoliko glavnih prednosti. Od digitalnih dokaza moguće je načiniti tačnu kopiju koja se naknadno može istraživati kao da se radi o originalu, dok je kod fizičkih dokaza to gotovo nemoguće. Prilikom ispitivanja kopije, a ne originala, izbegavaju se oštećenja koja bi mogla nastati na originalu prilikom istraživanja. Pomoću pravilnih alata moguće je vrlo lako odrediti da li je digitalni dokaz modifikovan ili uništen, jednostavno ga upoređujući sa originalom. Digitalne dokaze je vrlo teško uništiti. Čak i onda kada su "obrisani" digitalni dokazi se mogu povratiti sa računarskog diska. Digitalne dokaze je jednostavno pohraniti, a zbog lakoće izrada kopija gotovo ih je nemoguće uništiti ili izgubiti. Ipak, činjenica da se sa digitalnim dokazima može lako manipulirati i prenositi ih, pred istražitelje koji se bave visokotehnološkim kriminalom postavlja se novi izazovi u radu sa ovakvom vrstom dokaza (Bača, M., 2004).

Pitanjima očuvanja integriteta i upotrebljivosti digitalnih dokaza u sudskom postupku posvećena je velika pažnja u uporednom pravu, pri čemu imamo u vidu ne samo zakone pojedinih država, već i međunarodna dokumenta usvojena pod okriljem različitih međunarodnih organizacija. Jedan od najznačajnijih dokumenata u ovoj oblasti je Konvencija o visokotehnološkom kriminalu koju je usvojio Savet Evrope (*Convention on Cybercrime*, 2001). U pitanju je akt koji je donet s ciljem ostvarenja harmonizacije nacionalnih zakonodavstava u oblasti materijalnog krivičnog prava i uvođenje adekvatnih instrumenata u nacionalna procesna zakonodavstva kako bi se stvorila osnova za istraživanje i procesuiranje krivičnih dela visokotehnološkog kriminala. Pored toga, jedan od ciljeva Konvencije je i ustanovljavanje brzih i efikasnih institucija i procedura međunarodne saradnje (*Convention on Cybercrime – Explanatory Report*, 2001).

Veoma važan dokument je i Preporuka Saveta Evrope od 1995. godine kojom se regulišu procesna pravila u vezi sa informatičkim tehnologijama. (*Recommendation COE on Criminal Procedural Law Connected with Information Technology*, 1995). Preporuka utvrđuje osamnaest principa koji se odnose na: pretragu i zaplenu predmeta, tehnički nadzor, obavezu saradnje istražnih organa, elektronske dokaze, upotrebu enkripcije, istraživanje, dokumentovanje podataka i trening, kao i međunarodnu saradnju. U odnosu na elektronske (digitalne) dokaze Preporuka određuje da prikupljanje, čuvanje i prezentacija ovih dokaza treba da bude učinjena na način na koji se najbolje osigurava njihov integritet i neoboriva autentičnost. Zbog toga, procedure i tehničke metode za postupanje sa ovim dokazima treba dalje razvijati, naročito u pravcu izgradnje kompatibilnih rešenja među državama. Značajna je i odredba kojom se predviđa primena opštih pravila o materijalnim dokazima u krivičnoj proceduri na podatke koji se nalaze u računarskom sistemu.

Značajne rezultate na ovom polju postigla je i pomenuta Naučna radna grupa za digitalne dokaze (SWGDE). Pod okriljem ove grupe sačinjeni su Predlozi standarda za razmenu digitalnih dokaza (*Proposed Standards for the Exchange of Digital Evidence*, 1999) Prema ovom dokumentu, u postupanju sa digitalnim dokazima potrebno je uspostaviti standardne operativne procedure (*Standard Operating Procedures*), kojima se obezbeđuje efektivan sistem kvaliteta u postupanju sa digitalnim dokazima.

Stoga, sve agencije koje se bave oduzimanjem i ispitivanjem digitalnih dokaza obavezne su da se pridržavaju standardnih operativnih procedura. Rukovodstvo agencija, pri čemu se misli na agencije za sprovođenje zakona i forenzičke laboratorije, dužno je da jednom godišnje ispita adekvatnost i efektivnost standarda koji se odnose na osoblje, obuku, opremu i procedure. Procedure koje se koriste moraju biti opšte prihvaćene u određenom polju ili podržane podacima prikupljenim i zabeleženim na naučni način. Zbog raznolikosti naučnih procedura koje se mogu primeniti u konkretnom slučaju, standardi moraju biti fleksibilni. Takođe, predviđena je obaveza za sve agencije da čuvaju pisane kopije odgovarajućih tehničkih procedura i da koriste hardver i softver koji su podesni i efikasni za oduzimanje i ispitivanje podataka. Sve aktivnosti koje se odnose na oduzimanje, čuvanje, ispitivanje ili transfer digitalnih dokaza moraju biti zabeležene u pisanoj formi, stavljene na uvid i predstavljene prilikom svedočenja. S obzirom da podaci koji se prezentuju sudu moraju biti tačni, pouzdani i kontrolisani kako bi imali dokazni značaj, poseban standard odnosi se na potrebu da sa digitalnim dokazima postupaju stručna, kvalifikovana lica.

Digitalni dokazi i *chain of custody*⁷

Kriminalne aktivnosti potpomognute novim tehnologijama razvijaju se takvom brzinom da je istražiteljima skoro nemoguće da održe korak i prate te kriminalne aktivnosti.⁸ Postoje mišljenja kako je najslabija veza između nedovoljne edukacije i tačke kada će policijska zajednica shvatiti da je važnost kriminala učinjenog pomoću računara daleko veća od "klasičnog" kriminala, te da ona ne poznaje male zemlje i da njen problem nije samo materijalne prirode. Policijska zajednica još uvek pravi velike razlike između "klasičnog" kriminala i kriminala učinjenog pomoću računara, zaboravljajući pri tom činjenicu da se

⁷ Imajući u vidu činjenicu da se digitalni dokazi tretiraju prema pravilima koja se odnose na fizičke (materijalne) dokaze u krivičnom postupku, veoma važno pitanje odnosi se na očuvanje integriteta ovih dokaza u cilju njihovog prihvatanja u krivičnom postupku. Kod fizičkih dokaza od izuzetnog značaja je postojanje jasne i precizne procedure u postupanju sa njima, od momenta uočavanja tragova ili predmeta na mestu krivičnog događaja do njihove prezentacije na sudu. Stoga, potrebno je ustanoviti tzv. lanac kretanja dokaza (*chain of custody*). To se postiže svedočenjem svih osoba koje su posedovale dokaz, o tome da dokaz nije pokvaren, zamenjen ili kontaminiran dok je bio u posedu i pod kontrolom određenog svedoka (Gardner, J.T., Anderson, M.T., 2004:309-310). Odluku o tome da li je lanac kretanja dokaza uspostavljen donosi sud na osnovu diskrecione ocene. Mogućnosti pogrešne identifikacije i krivotvorenja moraju biti eliminisane, ako ne apsolutno, onda na nivou razumne verovatnoće (*reasonable probability*).

⁸ Radnici policije izloženi su poslednjih desetak godina raznim kriminalističkim izazovima. Nakon što su se kvalitativno suočili sa tradicionalnim oblicima kriminala pojavljuje se jedan sasvim novi tip kriminalne aktivnosti, radnicima policije sasvim neobičan, kriminal povezan sa računarima. Nekoliko faktora čini ovu vrstu kriminalne aktivnosti tako neobičnom i teško shvatljivom: učinioci se koriste sofisticiranim tehničko-tehnoškim metodama koje povezuju sa tradicionalnim kriminalom i na taj način proizvode nove oblike kriminala. Koristeći računare učinioci prelaze granice pojedinih država i kontinenta za nekoliko sekundi što otežava samu istragu. Dokazi o učinjenom delu nisu ni fizički predmeti, ni konkretne osobe, već mali elektronski impulsi i programski kod. Nažalost, većina policija sveta kasni za učiniocima novog kriminala, pa je nužno izvršiti nagli kvalitativni skok u redovima policije kako bi se tehnološki kriminalci sprečili i uhvatili.

na računaru mogu naći podaci koji povezuju "klasičan" kriminal poput ubistva, samoubistva, tortura, silovanja i sl.⁹

Danas razlikujemo nekoliko modela za sprovođenje forenzike računara od kojih svaki ima svoje prednosti i mane, ali nijedan od njih eksplicite ne vodi računa o očuvanju lanca dokaza. U pitanju su sledeći modeli:

Lee model
Casey model
DFRW model
Reith, Carr i Gunch model
Kruss i Heisser model
USDOJ model
Ciardhuian model.

Kada se govori o „klasičnim“ dokazima, lanac kretanja dokaza dosta je dobro razrađen i moguće ga je pratiti, međutim digitalni dokazi za razliku od „klasičnih“ materijalnih dokaza imaju svojstvo nepromenljivosti sadržaja uz promenljivost atributa koji ih opisuju. Iz tog razloga, pri utvrđivanju lanca dokaza potrebno je striktno definisati sve pokazatelje pomoću kojih je moguće jednoznačno utvrditi da digitalni dokaz nije kompromitovan, odnosno da je sačuvan njegov integritet. S druge strane, prikupljanje digitalnih dokaza u određenim slučajevima zahteva od osoba koje te dokaze prikupljaju svesnu aktivnost modifikacije atributa digitalnog dokaza čime se ponovno može dovesti u sumnju lanac dokaza.

Jedan od najosetljivijih parametara kod rada sa digitalnim dokazima jeste „vreme kontakta“ sa digitalnim dokazom. Ovaj podatak je važan radi obrade samih dokaza i praćenja lanca dokaza. Istražitelj mora odgovoriti na nekoliko pitanja tokom forenzičke istrage i to:

- šta je digitalni dokaz;
- gde je digitalni dokaz otkriven;
- gde je digitalni dokaz prikupljen;
- gde je s digitalnim dokazom rukovano;
- gde je digitalni dokaz ispitivan;
- ko je došao u kontakt s digitalnim dokazom;
- ko je otkrio digitalni dokaz;
- ko je rukovao s digitalnim dokazom;
- koji je razlog konišćenja digitalnog dokaza;
- kada je digitalni dokaz otkriven;
- kada je digitalnom dokazu pristupljeno;

⁹ Shamburg 1999, Oliver Jovanović, diplomant Univerziteta *Colombia* u *New York*, bio je optužen za otmicu i seksualno zlostavljanje studentkinje koju je upoznao preko *Interneta*. Prema tvrdnjama žrtve, on je s njom dogovorio sastanak preko elektronske pošte, zatim ju je pozvao da gledaju video u njegovom stanu, savladao je i držao u zatočeništvu preko 20 sati, tukao je, izvivljao se nad njom paleći je voskom sveće, seksualno je iskoristio i pretio da će je raskomadati. *Internet* je odigrao veliku ulogu u pronalazenju zločina pomoću poruka elektronske pošte, koje su pokazale informacije o Jovanoviću, žrtvi i njihovom odnosu. Međutim, većina poruka elektronske pošte nije konišćena tokom suđenja. Tužilaštvo je intervenisalo u smislu da se te poruke ne smeju koristiti jer su sakupljene na nezakonit način. Odbrana je bila protiv upotrebe ovakvih dokaza, jer zakon zabranjuje iznošenje detalja prilikom silovanja, kao što je identitet i seksualna istorija klijenata. U svojim porukama elektronske pošte žrtva je pokazala interes sadomazohizma. *Cybersex* suđenje pokrenulo je lavinu izveštavanja raznih vrsta medija, koje je imalo uticaja na ceo tok suđenja. Bez obzira na kontradiktornost fizičkih dokaza koji ga nisu u potpunosti teretili, Jovanovic je osuđen na 15 godina zatvora. Ovaj slučaj pokazuje kako *Internet* može biti uključen u zločine, i kako se može iskoristiti senzacionalizam medija (*ibid.* Casey, E., 2000:6)

- kada je digitalni dokaz ispitan;
- kada je digitalni dokaz transferisan;
- kako je digitalni dokaz korišćen.

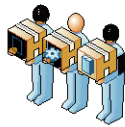
Kako je svaki digitalni dokaz u funkciji vremena, po pravilu se za svaki mogu definisati osnovna vremena i to: vreme nastanka digitalnog dokaza, vreme pristupa digitalnom dokazu (bez modifikacije), vreme modifikacije digitalnog dokaza, vreme pohrane digitalnog dokaza, vreme brisanja, vreme ispisa digitalnog dokaza i vreme analize digitalnog dokaza. Pravilno načinjen lanac dokaza mora uključiti dokumentaciju o tome kako je podatak prikupljen, transportovan, analiziran, očuvan i kako se s njim rukovalo.

Da bi se u potpunosti postupalo s digitalnim dokazima u kontekstu poštovanja lanca dokaza potrebno je digitalni dokaz „označiti“ kako se ne bi ugrozio njegov integritet i osigurao postupak dokazivanja, odnosno kretanja dokaza na sudu. Da bi se to ostvarilo nužno je sačiniti sledeće pretpostavke. Osobe koje rade s digitalnim dokazima znaju šta su digitalni dokazi i u stanju su da sačine kvalitetno forenzičko prikupljanje digitalnih dokaza.¹⁰ Svaka osoba koja se nalazi u lancu dokaza može „potpisati“ digitalni dokaz pomoću neke od biometrijskih karakteristika (npr. otiska prsta). U takovom modelu istražitelj koji prikuplja dokaze nakon što sačini forenzičku kopiju istu bi potpisao svojom biometrijskom karakteristikom uz naravno vreme i datum. Nakon što se medij dostavi osobama zaduženim za analizu one bi svojim otiskom prsta potpisali „rad“ na mediju i dostavili uredu za pohranu podataka gde bi osoba zadužena za prijme svojim otiskom prsta potpisala prijem digitalnog dokaza. U slučaju prezentacije na sudu, osoba zadužena za predstavljanje na sudu, svojim otiskom prsta potpisala bi medij za njegovo korišćenje (blok shema takvog prikaza sa potrebnim podacima data je na slici).

U radu je dat samo okvirni model koji je potrebno operativno doraditi i razraditi po pojedinim podmodelima i usaglasiti ga sa potrebama savremenih kriminalističkih operativnih procedura kako bi se, u domenu forenzike računara, pod zajednički imenilac stavili svi uređaji koji poseduju memoriju i procesor bez obzira na njihov spoljašnji izgled i veličinu, kao i namenu (svejedno je da li se radi o fiksnom ili prenosnom računaru, ili mobilnom telefonu). Osim toga, nužna je i kontinuirana edukacija pripadnika policije jer bez dovoljnog znanja o novim informatičko-komunikacionim tehnologijama, kao i rada sa specijalizovanim forenzičkim alatima ne može se govoriti o borbi protiv novih pojava oblika raznih krivičnih dela.

¹⁰ Forenzičko prikupljanje dokaza je procedura kopiranja medija, „bit po bit“ čime se u celini preslikava originalni medij, pa se izrađuje „originalna“ kopija medija. Sve daljne procedure prilikom pretrage medija odvijaju se ISKLJUČIVO na kopiji nikako na originalu.

Izuzimanje dokaza
Upisuje se vrijeme izuzimanja dokaza i
potpisuje biometrijskim podatkom



Pakiranje dokaza
Upisuje se vrijeme pakiranja dokaza i
potpisuje biometrijskim podatkom



Analiza dokaza
Upisuje se vrijeme analize dokaza i potpisuje
biometrijskim podatkom



Pohrana dokaza
Upisuje se vrijeme pohrane dokaza i
potpisuje biometrijskim podatkom



Prezentacija dokaza
Upisuje se vrijeme preuzimanja dokaza i
potpisuje biometrijskim podatkom



Konačni zapis digitalnog dokaza ima sledeći oblik:

- naziv digitalnog dokaza
- vreme kreiranja
- vreme modifikacije
- vreme pregleda
- vreme pohrane
- vreme brisanja
- vreme ispisa
- vreme analize

- biometrijski potpis i vreme kopiranja digitalnog dokaza
- biometrijski potpis i vreme pakovanja digitalnog dokaza
- biometrijski potpis i vreme analize digitalnog dokaza
- biometrijski potpis i vreme pohrane digitalnog dokaza
- biometrijski potpis i vreme prezentacije digitalnog dokaza.

Na ovaj način osigurava se integritet digitalnog dokaza kao i njegova dokazivost na sudu. Svaki postupak se može vratiti na vremensku tačku, a biometrijskim potpisom osigurava se da samo ovlašćeni radnici imaju pravo pristupa digitalnom dokazu. Kako se radi na kopiji originalnog digitalnog dokaza, lako je utvrditi potencijalna odstupanja, kao i moguće zloupotrebe pri radu sa digitalnim dokazima. Ovaj model ima svojih prednosti ali i nedostataka. Da bi on bio potpuno operativno primenljiv nužno je definisati sve zakonske preduslove, a to znači da bi u zakonu trebalo definisati sve pojmove važne za digitalne dokaze, od tastature, miša, monitora, računarske mreže, medija za pohranu, itd. Činjenica je da novo vreme nosi i nova krivična dela, razvoj tehnologije je danas takav da je učiocima omogućeno da sa svojih „pametnih“ telefona ostvaruju pristup internetu ili nekoj drugoj informatičko-komunikacijskoj tehnologiji, a da zbog „previda“ u zakonodavnom okviru ta zloupotreba ostane nesankcionisana.

Zaključak

Neophodnost konišćenja digitalnih dokaza u sudskom postupku uopšte, pa samim tim i u krivičnom, nameće obavezu izgradnje precizne zakonske regulative u kojoj bi se definisala sva pitanja od značaja za pravilnu upotrebu ovih dokaza u utvrđivanju istine. Ovde imamo u vidu jasno određenje svih pojmova koji se odnose na digitalne dokaze (tastatura, miš, monitor, računarske mreže, mediji za pohranu, i sl.), a zatim i sam pojam digitalnog dokaza. Od velikog značaja je i eksplicitno navođenje procedura neophodnih za očuvanje integriteta digitalnog dokaza (*chain of custody*) i njegovu validnost u krivičnom postupku. Samo na ovaj način moguće je izbeći probleme u dokazivanju krivičnih dela visokotehnoškog kriminala i stvoriti pretpostavke za efikasnu borbu protiv ovog oblika kriminala.

Literatura

1. Bača, M., (2004) *Uvod u računalnu sigurnost*, Narodne novine, Zagreb.
2. Casey, E., (2000) *Digital Evidence and Computer Crime*. Academic Press, Cambridge, 2000.
3. *Computer Forensic Investigation Procedures and Response*, (2010) Vol 1/5EU Council, USA
4. *Convention on Cybercrime – Explanatory Report* (2001).
<http://www.conventions.coe.int/en/reports/html/185.htm>; Internet; dostupno: 28. marta 2010.
5. *Cyber Forensics: Evidence Collection, Management and Handling* (2009).
<http://www.2.tech.purdue.edu/cit/Courses/cit556/Conferences/San.pdf>; Internet; dostupno: 28. marta 2010.
6. Gardner, J.T., Anderson, M.T., (2004) *Criminal evidence. Principles and Cases* (5th. ed.). Thomson Wadsworth, Belmont, CA, USA.
7. Hershensohn, J., (2000) *I.T. Forensics; The Collection and Presentation of Digital Evidence*;
http://www.icsa.cs.up.ac.za/issa/2005/Proceedings/Full/076_Article.pdf; Internet; dostupan: 1. aprila 2010.
8. Klajn I, Šipka M., (2006) *Veliki rečnik stranih reči i izraza*. Prometej, Novi Sad.

9. *Proposed Standards for the Exchange of Digital Evidence* (1999).
<http://www.fbi.gov/hq/lab/backissu/april2000/swedge.htm>; Internet; dostupno: 1. aprila 2010.
10. Wecht H.C., Rago T.J., (2006) *Forensic Science and Law. Investigative Applications in Criminal, Civil and Family Justice*. Taylor & Francis, Boca Raton, FL, USA.

Propisi

1. *Convention on Cybercrime* (2001).
2. *Recommendation COE on Criminal Procedural Law Connected with Information Technology* (1995).
3. Zakon o kaznenom postupku Hrvatske (Narodne novine, br. 152/08 i 76/09).
4. Zakonik o krivičnom postupku Srbije (Službeni list SRJ, br. 70/01 i 68/02 i Službeni glasnik RS, br. 85/04, 115/05, 49/07, 20/09 i 72/09).

Summary

Development and implementation of various range of IT and communication technologies in everyday life, and in the field of criminal procedure and treatment in criminal matters, still, do not follow the appropriate regulations. Therefore, in the foreground the need of precise legal regulation of certain concepts and procedures related to their implementation. Here, first of all we consider the legal determination of the concept of digital or electronic evidence and the definition of clear procedures for dealing with this kind of evidence for the purpose of their use in criminal proceedings. Determination of standard operating procedures is of particular importance to safeguard the integrity of digital evidence, or chain of custody. This issues must be subject to explicit legal regulation so that digital evidence can be used in the process of proving criminal cyber crime.

For these reasons, the paper presents and most important international documents in this area, as well as the Council of Europe Convention on Cybercrime and Recommendation of the Council of Europe Criminal Procedural Law Connected with Information Technology and Proposed Standards for the Exchange of Digital Evidence, adopted by the Scientific Working Group on Digital Evidence. Particular reference was made to the definition of digital evidence in American and Croatian law.

Particular attention is paid to issues related to computer forensics, the concept of digital evidence, standard operating procedures and process of preserving the integrity of digital evidence. It was pointed out on several models of the implementation of computer forensics, the issues on which the forensic investigation should provide answers, definition of the basic times, marking the digital evidence and forms of the final results of digital evidence.

OSVRT NA PROCES REALIZACIJE TRGOVINE LJUDIMA

doc. dr Nenad Radović
Kriminalističko–policijska akademija, Beograd

prof. dr Nebojša Teofilović
Pravni fakultet Univerziteta u Novom Pazaru

Bojan Janković
MUPRS

Apstrakt: Trgovina ljudima sa sobom nosi značajne društvene rizike, često je oblik organizovanog kriminaliteta, njome se krše osnovna ljudska prava, značajan je uzrok korupcije, pranja novca, ilegalnog rada, izaziva demografsku destabilizaciju, migracione procese, jednom rečju predstavlja veliko društveno zlo. S obzirom na činjenicu da trgovina ljudima predstavlja veoma težak zločin protiv dobara zaštićenih međunarodnim pravom, svrsishodno je, između ostalog, ukazati na to da je u pitanju čitav proces, koji uglavnom započinje željom žrtve da napusti svoju zemlju, bez određenih predstava o tome šta je sve može očekivati na putu. U ovom radu, autori se osvrću na faze trgovine ljudima, fokusirajući se na kriminalitet organizovanih kriminalnih grupa i položaj žrtve. Govori se o oblicima regrutovanja žrtava, načinima transpostovanja, osnovnim geografskim rutama, kao i o načinima kontrole i eksploatacije žrtava.

Cljučne reči: trgovina ljudima, žrtva, faza porekla, faza tranzita, faza destinacije.

Uvod

Proces realizacije trgovine ljudima karakterističan je sa aspekta vršenja raznovrsnih krivičnih dela, kako od strane organizovane kriminalne grupe tako i od strane same žrtve. U zavisnosti od konkretne faze procesa, najčešće je reč o krivičnim delima iz domena opšteg kriminaliteta, mada su prisutne i inkriminacije iz oblasti privrede. Među njima se izdvajaju krivična dela prevare, falsifikovanja isprave, protivpravnog lišenja slobode, nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi, različiti oblici krađa, posredovanja u vršenju prostitucije, prenošenja zarazne bolesti i infekcije HIV virusom, silovanja, teške telesne povrede, ubistva, razbojništva, ucene, iznude, pranja novca, poreske utaje, primanja i davanja mita itd. U praksi se susrećemo sa sledećim fazama procesa trgovine ljudima: **faza porekla** – regrutovanje žrtava; **faza tranzita** – karakteristične rute, prevozna sredstva i načini krijumčarenja lica; **faza destinacije** – kontrola i eksploatacija žrtava. Svaku od ovih faza karakteriše određeni broj krivičnih dela, čije otkrivanje i razjašnjavanje može biti otežano s obzirom na vreme i mesto njihovog izvršenja. Ukoliko je, na primer, delo izvršeno tokom faze tranzita, veoma je teško odrediti lice mesta i izvršiti istragu, čime je otežano i dokazivanje. Često se dešava da žrtva, koja se pojavljuje kao ključni svedok, ne želi da da iskaz pred nadležnim organima. Organizovane kriminalne grupe ili pojedinci koji su uključeni u ovaj "krimi biznis" svesni su da rizik koji nosi ova kriminalna delatnost nije toliko visok i upućeni su u slabosti saradnje između organa formalne socijalne kontrole na regionalnom i međunarodnom nivou.

Krivično delo trgovine ljudima predviđeno je Krivičnim zakonikom Republike Srbije, u glavi o krivičnim delima protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom (član 388), na sledeći način:

- (1) Ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pomografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina.
- (2) Za delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prema maloletnom licu učinilac će se kazniti kaznom propisanom za to delo i kad nije upotrebio silu, pretnju ili neki drugi od navedenih načina izvršenja.
- (3) Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prema maloletnom licu, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje pet godina godine.
- (4) Ako je usled dela iz st. 1. i 3. ovog člana nastupila teška telesna povreda nekog lica, učinilac će se kazniti zatvorom od pet do petnaest godina.
- (5) Ako je usled dela iz st. 1. i 3. ovog člana nastupila smrt jednog ili više lica, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje deset godina.
- (6) Ko se bavi vršenjem krivičnog dela iz st. 1. do 3. ovog člana ili je delo izvršeno od strane grupe, kazniće se zatvorom najmanje pet godina.
- (7) Ako je delo iz st. 1. do 3. ovog člana izvršeno od strane organizovane kriminalne grupe, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje deset godina.
- (8) Ko zna ili je mogao znati da je lice žrtva trgovine ljudima, pa iskoristi njen položaj ili drugome omogućiti iskorišćavanje njenog položaja radi eksploatacije predviđene stavom 1. ovog člana, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.
- (9) Ako je delo iz stava 8. ovog člana učinjeno prema licu za koje je učinilac znao ili je mogao znati da je maloletno, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina.
- (10) Pristanak lica na eksploataciju ili na uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa iz stava 1. ovog člana ne utiče na postojanje krivičnog dela iz st. 1, 2. i 6. ovog člana.

Krivično delo trgovine ljudima prvi put je uvedeno u naše nacionalno zakonodavstvo 2003. godine, članom 111b Krivičnog zakonika. Krivičnim zakonikom iz 2006. godine, u članu 388, ovo delo pretrpelo je izvesne promene. Postignuto je adekvatnije rešenje, što je podsticajno delovalo na kreiranje nacionalne politike suzbijanja trgovine ljudima. Pored krivičnog dela trgovine ljudima, iz člana 388. Krivičnog zakonika Republike Srbije, zakonodavac je predvideo još dva srodna dela: krivično delo trgovine maloletnicima radi usvojenja (član 389) i krivično delo zasnivanja ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu (član 390).

Faza porekla

Faza porekla je deo podsistema u sistemu procesa trgovine ljudima. Trgovci ljudima pribegavaju planiranju i pripremnim radnjama, odnosno osmišljavaju najbolje načine regrutovanja žrtava. S obzirom na to da je trgovina ljudima veoma složena kriminalna delatnost, ona zahteva angažovanje značajnog broja pojedinaca sa podeljenim zadacima. To podrazumeva da organizovane kriminalne grupe imaju dobro razrađene mehanizme koji im olakšavaju posao.

Postoji više kategorija lica koja su posebno ranjiva u procesu regrutovanja; to su najčešće deca, duševno bolesna lica, izbeglice, nezaposlena lica, neregularni migrantni, prostitutke, beskućnici, lica iz ratom zahvaćenih područja, zatvorenici, azilanti, ratni zarobljenici i dr. Faktori koji čine osobu ranjivom na trgovinu ljudima su mnogobrojni – ekonomski, socijalni ili politički. Trgovina ljudima je usko vezana za želju

pojedinaca da migriraju i njihovim uvođenjem u oblik prisilnog rada, pod uslovima koji ih čine potpuno zavisnim od trgovaca i na načine kojima se krše njihova prava. Biznis trgovinom ljudima je lov na siromašne i slabe (Atlink, 1995). U trenutku u kojem je uočena potencijalna žrtva, na scenu stupaju pripadnici kriminalne organizacije zaduženi za poslove regrutovanja. Ukoliko su izvršili odgovarajuću procenu, oni preduzimaju adekvatne radnje regrutovanja u zavisnosti od više čimilaca – vremena i mesta na kojem se žrtva nalazi. Postoji više oblika regrutovanja žrtava, a izdvajaju se sledeći: regrutovanje preko neformalnih mreža (porodica, prijatelji, poznanici); prevara obećanjima o legalnom poslu i ulasku u stranu zemlju; „lover boy“ metoda; otmica lica; razne agencije koje navodno nude posao¹, studije, ili ugovaraju brakove u inostranstvu (ICMPD, 2003); prodaja dece od strane njihovih porodica; krađa beba iz porodilišta; različiti vidovi oglasa² preko interneta – na primer, internet pričaonice (chat rooms) su veoma posećena virtuelna okupljališta mladih;³ pretnja licu; ucena lica; otmica lica.

Najveći broj regrutovanja vrši se na prevaran način, tj. žrtva biva dovedena u zabludu – lica koja ih vrbuju služe se pre svega neistinim pričama i nude im "ozbiljne i dobro plaćene poslove" u zemlji ili inostranstvu. Kada je reč o licima koja ih vrbuju, postoje dve moguće situacije; u prvoj se žrtva i trgovac poznaju, a u drugoj to nije slučaj. Ukoliko žrtva poznavaje trgovca, postoji veća verovatnoća da će biti regrutovana, s obzirom na to da već postoji određen stepen poverenja prema tom licu. To je upravo i glavno "oružje" trgovaca – oni na perfidan i podmukao način obezbeđuju regrutovanje žrtve. Ponekad se dešava da žrtva ima određeno saznanje o prirodi posla kojim će se baviti, ali nije svesna uslova u kojima će raditi. Procenjuje se da je jedna četvrtina regrutovanih žena unapred svesna da će raditi u „seks industriji“ u inostranstvu (ICMPD, 2003). Međutim, nijednoj od žena, koje dobrovoljno odu u inostranstvo da se bave prostitucijom, nije objašnjeno kakvi su uslovi rada, niti im je rečeno da će im putna isprava i druga dokumenta biti oduzeta, da će biti lišene slobode, da neće biti bezbedne, da treba da pružaju seksualne usluge bez zaštite.

Faza tranzita

Nakon regrutovanja potencijalnih žrtava, sledi faza transporta odnosno tranzita, kako bi se licu omogućilo da stigne u određenu zemlju. Ova faza trgovine ljudima je veoma delikatna, s obzirom na to da treba pronaći odgovarajući način za prebacivanje lica preko granice ukoliko je reč o regionalnoj ili međunarodnoj trgovini ljudima. Način transporta zavisi od kriterijuma zakonitosti, tj. pitanja da li se prelaz preko državne granice vrši uz pomoć falsifikovanih dokumenata ili uz važeću putnu ispravu.

Jedna od najvećih i najozbiljnijih barijera međunarodnoj trgovini ljudima je državna granica. Prelazak državne granice može biti legalan, ilegalan, ili kombinacija legalnog i ilegalnog prelaženja (Mijalković, 2006).

Legalni prelazak državne granice najčešće postoji u slučajevima u kojima je unapred dogovoren kontakt žrtve i njenog regrutera u inostranstvu, pri čemu ona sama dolazi na mesto kontakta. *Ilegalni* prelazak državne granice je onaj pri kome su povređeni propisi o prelasku državne granice, i to propisi zemlje iz koje se izlazi ili zemlje u koju se ulazi. Može se realizovati *na samom graničnom prelazu* (falsifikovanim putnim

¹ Česta je praksa da žrtve regrutuju turističke ili modne agencije, koje nude izazovne aranžmane mladim i atraktivnim devojkama u inostranstvu.

² Na internetu se mogu naći oglasi sledeće sadržine: "Želeo bih da upoznam ženu iz Azije radi romanse ili braka". "Lepe Ruskinje traže muškarca iz Engleske". "Naručite mladu putem email-a", itd.

³ Prva žrtva trgovine ljudima u Srbiji regrutovana putem interneta kontaktirala je nevladinu organizaciju *Astra* 2004. godine. Raspoloživi podaci govore da trgovci ljudima vrbuju žrtve i putem kablovske i satelitske televizije, elektronske pošte itd. (Ilić, 2006).

ispravama, skrivanjem lica u tajne prostore prevoznih sredstava, korupcijom, dovođenjem u zabludu ili prinudom prema pripadnicima službi za kontrolu prelaska državne granice i na druge načine) ili *van graničnog prelaza* (na kopnu, preko vodenih površina ili sredstvima vazdušnog saobraćaja). *Kombinovan* prelazak državne granice podrazumeva da se granice nekih tranzitnih zemalja prelaze legalno, a nekih ilegalno. Iskustva iz bezbednosne prakse u Srbiji pokazuju da žrtve iz zemalja bivšeg SSSR–a često u zemlju doprevaju legalno, gde se snabdevaju falsifikovanim pasošima Rumunije ili Bugarske (koje su inače na tzv. *beloj Šengen listi*), pomoću kojih ilegalno (*kvazilegalno*) ulaze u Italiju (Mijalković, 2006).

U transportu se koriste sva raspoloživa prevozna sredstva. Ilegalni prelasci državnih granica podrazumevaju visok nivo rizika otkrivanja, zbog čega je i način prelaza kompleksniji i predstavlja veću opasnost po bezbednost žrtve. O tome koliko transport može biti rizičan i opasan, govore brojni primeri iz prakse.⁴

U većini slučajeva, žrtve nisu nikad bile u inostranstvu, niti su upoznate sa jezikom, kulturom i zakonima zemlje u koju odlaze. Dešava se da žrtva želi da ode, na primer, u Austriju, a završi u Albaniji ili u Bosni. Da li će faza tranzita uključivati samo jednu, ili više zemalja, zavisi od geografskog položaja i modusa operandi trgovaca. Vremenski period koji žrtve provode u zemljama tranzita zavisi od više faktora. Nekada u zemlji ostanu samo onoliko vremena koliko je potrebno da pređu njenu teritoriju; u drugim slučajevima, provode duže vreme u tranzitu, na primer, dok čekaju nova dokumenta ili priliku da ih prokrijumčare preko sledeće granice. Može se desiti da zemlja tranzita postane zemlja destinacije, ako trgovci odluče da eksploatišu žrtvu dok se nalaze u zemlji tranzita (Holms, 2006). Način prebacivanja žrtava je različit u zavisnosti od samog terena kao i od niza drugih okolnosti. Ukoliko je reč o trgovini ljudima unutar zemlje, transport se može organizovati pešice, automobilom, autobusom ili nekim drugim oblikom prevoza. Međutim, ukoliko se radi o transnacionalnoj trgovini, žrtve se mogu ilegalno krijumčariti iz jedne zemlje u drugu i bez ikakvih ličnih dokumenata, tako što se skrivaju u tajne bunkere napravljene u određenim prevoznim sredstvima. Postoje slučajevi kada žrtve putuju zajedno s drugim žrtvama, ili kada se prebacuju sa nereguliranim migrantima koji se krijumčare u drugu zemlju. Prilikom dolaska žrtava u zemlju destinacije one su često naterane da otplate troškove njihovog transporta. Plaćanje duga podrazumeva prisilan rad, koji uključuje prostituciju i vršenje krivičnih dela (Kajl i Koslovski, 2001).

U izveštaju koji se odnosi na procene u vezi sa trgovinom ljudima, Europol opisuje glavne identifikovane geografske rute koje se koriste do odredišnih zemalja Evropske unije, kao i osnovna sredstva prevoza. Glavne rute su:

1. baltička ruta – iz Rusije i baltičkih zemalja kopnom do obale, a onda pomoću trajekta do skandinavskih zemalja; takođe, ograničeno kopneno putovanje direktno u Finsku i severnu Švedsku;
2. severna ruta – istočna Evropa preko Poljske, Mađarske, Češke Republike do Nemačke a potom u Skandinaviju; ova ruta se isto tako koristi kao konačno odredište za migrante koji dolaze avionom sa Dalekog istoka, Afrike i Južne Amerike;
3. centralna ruta – iz evropskih centralnih država koristi se dobro izgrađena mreža puteva do Austrije i severne Italije;
4. južna balkanska ruta – iz kavkavskih država, Azije i jugoistočne Evrope preko Moldavije, Rumunije, Srbije i Crne Gore, ili Bugarske, Makedonije i Albanije, odnosno Italije i Grčke u zemlje Evropske unije;

⁴ Slučaj koji se desio tokom 2003. godine govori o pokušaju ilegalnog ulaska 26 žena, vrbovanih za prinudnu prostituciju, u Tajvan. Pre nego što je brod stigao u Tajvan, policija je zahtevala kontrolu plovila. Kako bi prikrrio nezakonitu aktivnost, kapetan broda je naredio da se sve žene skoče u more. Rezultat ovakvog postupka bila je smrt šest žena.

5. južna ruta – iz zapadne Afrike preko Alžira i Maroka, brodom preko Gibraltara u Portugaliju ili Španiju i
6. zapadna ruta – iz centralne i južne Amerike u Evropsku uniju preko Iberijskog poluostrva; ovaj put se koristi i kao finalni deo putovanja migranata koji avionima pristižu sa Dalekog Istoka, iz Afrike i Južne Amerike (Europol, 2001).

Iako tokom prelazaka granica aktivno saraduju s trgovcima, žrtve ne treba smatrati saučesnicima u ovoj vrsti kriminaliteta, budući da je ilegalni ulazak u zemlju direktna posledica njihovog položaja kao žrtava trgovine i sastavni deo zloupotrebe njihovog položaja i podređenosti trgovcima. U tom smislu, žrtve saraduju s trgovcem jer to smatraju nužnim kako bi ostvarile određene povlastice (Holms, 2006).

Rute trgovine uvek su odraz jednog postojećeg faktora – žrtve će se usmeravati tamo gde postoji potražnja za njihovim uslugama. Ovaj faktor deluje na tri nivoa. O unutamjem nivou govorimo ako se žrtve prebacuju iz siromašnih ruralnih područja, kako bi zadovoljile potražnju u velikim gradovima; o regionalnom, ukoliko se prebacuju preko granica unutar definisane globalne regije, kao što je zapadna Afrika ili jugoistočna Azija – u ovom slučaju, trgovina se odvija u okvirima jedne zemlje, ili na području više zemalja regije; o interkontinentalnom nivou je reč ukoliko su žrtve prevežene iz svoje regije na druge kontinente, kao na primer iz jugoistočne Azije u Australiju, ili iz Južne Amerike u Evropu. U većini slučajeva, posredi je kretanje iz manje razvijenih zemalja u bogatije zemlje, na primer sa Balkana u zemlje Evropske unije, ili iz srednje Azije u zemlje Bliskog istoka, odnosno iz srednje i južne Afrike u Južnoafričku Republiku. Putevi kretanja mogu odražavati i druge faktore, što je slučaj sa ubacivanjem žrtava u određene delove grada u manje bogatim zemljama, u kojima uporedo sa ekonomskim razvojem nastaje i tržište za žrtve trgovine ljudima; specifična ruta može se razviti i kao rezultat dolaska velikog broja međunarodnih mirovnih snaga ili privatnih preduzetnika, što je bio slučaj na Balkanu. Rute prebacivanja žrtava trgovine ljudima mogu odražavati i istorijske i jezičke faktore – srodnosti u jeziku omogućavaju trgovcima jednostavniju logistiku (na primer, žrtve iz Brazila s odredištem u zapadnoj Evropi često se prevoze do Portugalije), a nekadašnje kolonijalne veze mogu uticati na izdavanje viza, kao što je to slučaj između nekih afričkih zemalja i njihovih bivših zemalja kolonizatora u Evropi.

Faza destinacije

Nakon završetka transporta, žrtve stižu do očekivane destinacije, uverene da će dobiti priliku za bolje životne uslove i bolje plaćene poslove. Međutim, na scenu stupaju organizovane kriminalne grupe⁵ koje usmeravaju aktivnosti žrtve. U mnogim situacijama, žrtve i ne pomišljaju da mogu biti prodate drugim licima, niti da se prema njima može iskazati toliki stepen nasilja. Postoje tri osnovna načina za ulazak u zemlju krajnjeg odredišta: prikriveni, kada se žrtve krijumčare u vozilima, kontejnerima, vozovima, trajektima ili pešice; otvoreni, prezentiranjem ukradenih ili falsifikovanih dokumenata; otvoreni, pokazivanjem validnih dokumenata koji omogućavaju ulazak u zemlju – poslovne, turističke ili studentske vize (ICMPD, 2003).

Nakon ulaska u zemlju, žrtvama se najčešće oduzimaju putne isprave, koje nekad mogu biti pravno važeće, a nekad falsifikovane. Veoma često, kriminalne grupe premeštaju žrtve iz jednog mesta u

⁵ Organizovane kriminalne grupe koje se bave trgovinom ženama iz jugoistočne Evrope vode poreklo iz različitih regiona. Tu pre svega mislimo na albanske kriminalne grupe, balkanske, istočnoevropske i zapadnoevropske kriminalne organizacije. Uključene su i turske, bugarske, ukrajinske i ruske kriminalne grupe. Međutim, albanske kriminalne organizacije su najdominantnije kada je u pitanju trgovina ženama iz jugoistočne Evrope. Procenjeno je da one kontrolišu više od 60% trgovine ženama na Balkanu, i da koriste iste rute kao i za krijumčarenje opojnih droga.

drugo, ili čak u drugu zemlju, kako bi ih dezorijentali, onemogućili im da međusobno komuniciraju i razvijaju prijateljstva, odnosno, kako bi sprečili otkrivanje od strane pravosudnih organa.

Organizovane kriminalne grupe imaju za cilj da uspostave apsolutnu kontrolu nad žrtvom; smatraju da je ona njihovo potpuno vlasništvo, postupajući prema njoj kao prema nekoj vrsti robe. S tim u vezi, oni koriste različite modalitete kako bi je držali u pokornosti, tj. u podređenom položaju. Cilj je da žrtva ima strah i bojazan od lica u čijoj se zavisnosti nalazi. Ovakav odnos sličan je odnosu prodavca i robe; prodavac sa svojom robom može raditi šta god poželi – prodati je, baciti, ne upotrebiti. Međutim, najbitnije je da ta roba donosi određenu finansijsku korist. Lica koja se bave eksploatacijom žrtava u stanju su da primene različite oblike prinude kako bi ostvarili željeni cilj. Kontrola nad žrtvama trgovine ljudima najčešće se vrši na neki od sledećih načina: **dužnički odnos** se pojavljuje kao jedan od osnovnih mehanizama kontrole, jer se od žrtve traži da vrati uvećane troškove, navodno nastale zbog njenog dovođenja u određenu zemlju; **oduzimanje putnih isprava** podrazumeva oduzimanje identifikacionih dokumenata žrtava od strane trgovaca i to obično odmah nakon dolaska na konačno odredište – to lišava žrtve njihovog službenog identiteta, potvrđuje njihov ilegalni ulaz i onemogućuje im da traže pomoć ili da pobegnu u drugu zemlju; **govorna i socijalna izolacija** podrazumeva držanje žrtve u uslovima u kojima se ona namerno sprečava da komunicira na maternem jeziku ili da ima bilo kakav oblik socijalnog kontakta sa osobama sličnog porekla; **upotreba nasilja i straha**⁶ su veoma uspešna sredstva kontrole. Žrtve bivaju tučene i silovane, a u slučajevima seksualnog iskorišćavanja, javlja se sramota kao drugi značajan mehanizam kontrole. Često se silovanje žrtve snima, što se kasnije koristi za njeno ucenjivanje i obezbeđivanje poslušnosti; **pretnja osvetom žrtvinoj porodici**⁷ pojavljuje se kao jedan od najuspešnijih oblika kontrole nad žrtvama; **ograničavanje kretanja i nedavanje vode i hrane; korišćenje različitih vrsta psihoaktivnih supstanci** (Kovčo, 2005).

Kada se navedeni kontrolni mehanizmi razmatraju zajedno, rezultat je stanje stvarog i psihološkog zarobljavanja i torture. Važno je videti situaciju očima žrtve⁸: sama je u stranoj zemlji; izolovana od kontakta sa ostalim sunarodnicima; ne može komunicirati na svom jeziku; uskraćeno joj je posedovanje ličnih i putnih dokumenata; onemogućen kontakt s porodicom; dezorijentisana je stalnim premeštanjem; predmet je ponavljanih fizičkih i seksualnih zlostavljanja; onemogućen joj je pristup policijskoj pomoći; zahteva se od nje da radi u fizički opasnim i nezaštićenim uslovima pružanja seksualnih usluga; živi pod režimom pretnji ili nasilja koje se sprovode prema njoj ili njenoj porodici (Škulić, 2002). Najteže forme nasilja žene obično

⁶ Kod žrtava iz nekih kultura, uspešna je specifična psihološka prisila. Na primer, rituali slični vuduu mogu nametnuti jak strah žrtvama iz zapadne Afrike; ovo se koristi kao sredstvo za zadobijanje njihove poslušnosti. Drugi primer je dodatni sram koji oseća žrtva muslimanske veroispovesti, kada se otkrije da se bavi prinudnom prostitucijom, jer se time povećavaju rizici nasilja nad njom od strane vlastite porodice.

⁷ Veronika je nekoliko godina bila „prostitutka“ u Parizu, kada je njen „podvođač“ kidnapovao njeno četvoro dece i zapretio da će ih ubiti ako ne pođe sa njim za Dakar, pod uslovima koje je postavio. Iz straha za sigurnost svoje dece, ona je pošla. Tako je bila stavljena u ropstvo i živela je u jednom bordelu dve godine. Nije imala nikakvih mogućnosti da pobezne. Kad god su uplovljavali brodovi, ona je morala da ima seksualni odnos čak sa 100 muškaraca dnevno. Posle dve godine brutalnih tuča i stravičnih maltretiranja, Veronika se ozbiljno razbolela i morala je da bude odvedena u bolnicu na lečenje. Ispričala je doktoru celu priču, a on je pozvao policiju koja ju je vratila u Francusku. Tamo je našla utočište u jednom skloništu. Kasnije je svedočila protiv „makroa“ koji je proglašen krivim i osuđen na kaznu zatvora, a deca su joj vraćena. Nav. prema: (Konstantinović-Vilić, Petrušić i Žunić, 2002).

⁸ Savremene viktimološke koncepcije se, između ostalog, posebno zalažu za potrebu poboljšanja položaja žrtve, odnosno oštećenog u krivičnom postupku. Tako na primer, kada je oštećeni istovremeno i žrtva krivičnog dela, njegova „nemotivisanost“ za vođenjem postupka je često plod postojanja straha od sekundarne viktimizacije tokom same procedure, tako da u takvim slučajevima oštećeni (žrtva) procenjuje da je za njega manji gubitak nezadovoljenje zahteva pravičnosti, u odnosu na zlo (pre svega emotivno odnosno psihičko) koje bi doživeo u samom postupku. Nav. prema: (Škulić, 2002).

doživljavaju u ranim fazama trgovine, što je u vezi sa njihovim pruženim ili očekivanim otporom, bekstvom ili traženjem pomoći. Prvi put kada devojka pokaže bilo kakvo neslaganje ili protest, njen „gazda“ je brutalno kažnjava kako bi je disciplinovao. Tom taktikom, on je trenira da radi sve više i više za sve manje i manje novca (Bjerkan, 2005).

U jednom slučaju, povodom koga je sproveden krivični postupak u manjem gradu u Srbiji, policija je zaustavila vozilo u kojem su se nalazili „podvođači“ i žrtva; „žena-podvođačica“ je prislonila nož uz stomak žrtve preteći da će je ubosti ukoliko bude tražila pomoć od policije.

U drugom slučaju, žrtva je ispričala da je najteže nasilje doživela na samom početku trgovine ljudima. Nasilje je počelo u Srbiji, u gradu u kojem je živela. Zlostavljena je fizički i seksualno i prisiljavana da uzima alkohol i drogu. Nakon što je došla u Italiju, ostavljena je sama u stanu, gde je sve vreme prolazila kroz traumatična iskustva. Silovana je, opljačkana i tučena u cilju zaplašivanja.

Tatjana, Moldavka trafikovana u Srbiju, iskusila je veoma brutalno seksualno nasilje na samom početku svog boravka u Srbiji. Ona je skočila sa drugog sprata zgrade u kojoj je dvadeset dana bila zatočena i silovana od strane dvojice muškaraca koji su je čuvali.

U ranim fazama trgovine ljudima, izolacija i nasilje su uobičajeni načini pripreme žrtve za rad u prinudnoj prostituciji. Cilj ove pripreme je da se žrtva psihički slomi, da se oseća bezvrednom, bespomoćnom, posramljenom i stigmatizovanom, i samim tim nemoćnom da odbije da radi u prostituciji. Seksualno nasilje je naročito efikasno u izazivanju osećanja kod žrtve da nema ni jednu alternativu osim da se bavi prinudnom prostitucijom. To znači da, nakon izlaganja najsurovijem nasilju, prostitucija u inostranstvu za žrtvu predstavlja nešto manje strašno u poređenju sa onim što joj se desilo tokom pripreme u njenoj sopstvenoj zemlji [Šasanj i Delošaj (Chassagne & Gjeloshaj), 2002]. Tipično je da, kako bi sprečili bekstvo žena, trgovci koriste strategije prinude, uključujući seksualno zlostavljanje, torturu, i pretnje da će upotrebiti nasilje prema žrtvama ili njihovim porodicama. Žene slušaju tragične priče o drugim ženama, što čini da pretnje zvuče veoma realno, tako da kontrola postaje efikasna. Često premeštanje žrtava takođe je način koji trgovci koriste kako bi ih držali izolovanim od okruženja. Konstantno premeštanje žrtava onemogućava ih da izgrade bliske odnose sa klijentima i poverenje u društvene službe i vlast. To ih čini konstantno nesigurnim, u nepredvidivom i nesigurnom okruženju (Bjerkan, 2005). Iako se najveći broj studija i istraživanja fokusira na trgovinu ljudima u svrhe seksualne eksploatacije, postoji dosta argumenata koji govore da ostali oblici iskorišćavanja žrtava nisu ni malo bezazleni. Pored seksualne eksploatacije, susrećemo se sa sledećim vidovima eksploatacije žrtava trgovine ljudima: prodaja žrtve drugom licu; radna eksploatacija; ilegalno usvojenje dece; prinudno sklapanje brakova; trgovina ljudskim organima ili delovima tela; prinudno učešće u oružanim sukobima; prinuda na višenje određenih kriminalnih radnji i ostali, nespecifični oblici eksploatacije (Mijalković, 2005). Najkarakterističniji oblici eksploatacije žrtava trgovine ljudima putem prisilnog rada su: rad na poljoprivrednim dobrima; rad na ribarskim brodovima; rad u fabrikama; rad u rudnicima; rad u ugostiteljstvu; prosjačenje po ulicama; korišćenje dece u oružanim sukobima itd.

Postojanje organizovanih kriminalnih grupa za regrutovanje, transport i eksploataciju dokumentovano je u sudskim spisima i određenim studijama u različitim delovima sveta. Na osnovu baze podataka službe Ujedinjenih nacija za narkotike i kriminal, može se zaključiti da 127 država u svetu predstavljaju zemlje porekla, 98 država su tranzitne zemlje, a 137 država su zemlje destinacije. Najpristupnije vrste eksploatacije su seksualna i radna, međutim prisutne su i razlike između pojedinih regiona. Tako, npr., u centralnoj, jugoistočnoj i zapadnoj Evropi i Latinskoj Americi, veoma je rasprostranjena seksualna eksploatacija, dok je u Africi, Aziji i severnoj Americi izražena radna eksploatacija. Najveći broj organizovanih kriminalnih grupa vodi poreklo iz Azije i centralne i jugoistočne Evrope.

Prema mišljenju određenih stručnjaka, postoji još jedna faza u okviru procesa trgovine ljudima a to je **faza eliminacije žrtava trgovine ljudima**. Mijalković postavlja pitanje o sudbini lica koja se više ne mogu uspešno eksploatisati. Takve žrtve se eliminišu, tj. uklanjaju iz položaja u kojem su se dotle nalazile. Stoga se, pod eliminacijom žrtava podrazumeva prestanak svojstva žrtve trgovine ljudima i njene eksploatacije. Oblici eliminacije žrtava trgovine ljudima mogu biti: bekstvo lica, otkup lica, puštanje na slobodu, prijavljivanje žrtve subjektima bezbednosti, oslobađanje od strane subjekta bezbednosti, prirodna smrt žrtve, samoubistvo i ubistvo žrtve.⁹

Zaključak

Trgovina ljudima je nesumnjivo jedan od najtežih oblika organizovanog kriminaliteta, pri čemu su organizovane kriminalne grupe veoma fleksibilne i promenljive, što ukazuje na činjenicu da priroda njihovog posla ne podrazumeva samo višenje jedne kriminalne delatnosti, već širok spektar različitih krivičnih dela. Pojedina lica mogu veoma lako postati žrtve trgovine ljudima i veoma su ranjiva u procesu regrutovanja, a to su najčešće deca, neregularni migrantni, prostitutke, nezaposlena lica, duševno bolesna lica, beskućnici, izbeglice i lica iz ratom zahvaćenih područja, zatvorenici, azilanti, ratni zarobljenici itd. Ukoliko je reč o međunarodnoj trgovini ljudima, faza transporta može biti opasna po trgovce, s obzirom na to da treba pronaći odgovarajući način za prebacivanje lica preko granice. Transport žrtava preko granice je različit u zavisnosti od terena, kao i niza drugih okolnosti i može se organizovati pešice, automobilom, autobusom ili nekim drugim oblikom prevoza. Uočava se da je fizičko nasilje prisutno tokom celog procesa realizacije trgovine ljudima a posebno izraženo tokom eksploatacije žrtava. Osnovni cilj organizovanih kriminalnih grupa jeste da uspostave apsolutnu kontrolu nad žrtvom, kako bi dugoročno mogli da je eksploatišu, najčešće zarad sticanja protivpravne imovinske koristi. S obzirom na složenost i delikatnost procesa trgovine ljudima, nužno je ostvarivanje saradnje između državnih institucija i nevladinih organizacija u okviru nacionalnih granica, kao i uspostavljanje bliskih veza na regionalnom i međunarodnom nivou, što bi doprinelo razvoju neophodnih mehanizama u suprotstavljanju trgovini ljudima. Takvi oblici saradnje podrazumevali bi: potpisivanje i sprovođenje odgovarajućih pravnih instrumenata za zajedničko priznavanje dokaza i zajedničke istrage u saradnji tužilaštva, policije i sudstva iz drugih zemalja, uključujući saradnju sa Interpolom, Europolom, SECI centrom, i drugim organizacijama; poboljšanje sistema razmene podataka sa drugim zemljama; ubrzanje postupka pravne pomoći itd.

Literatura

1. Atlink, S., „Trading Women into Sex and Slavery“, *Scarlet Press*, London, 1995.
2. Bjerkan, L. i dr., *Samo moj život*, Beograd, 2005.
3. Šasanj, F. i Delošaj, K. (Chassagne, F. & Gjeloshaj, K.), „Nasilje i eksploatacija mladih žena: mobilnost i jačanje albanske mreže prostitucije“, *Temida*, Beograd, 2002.
4. Europol. Crime Assessment – *Trafficking in Human Beings into the European Union*, 2001.
5. Holms, P., *Trafficking in persons for the Western Balkan Region*, 2006.
6. ICMPPD (International Centre for Migration Policy Development), *Priručnik za obuku policije u suzbijanju trgovine ljudima u Jugoistočnoj Evropi*, Beograd, 2003.
7. Ilić, N., *Trgovina ljudima (decom), pogled kroz internet prozor*, 2006.

⁹ Mijalković, S., op.cit., str. 239-240.

8. Konstantinović-Vilić, S., Petrušić, N., Žunić, N. *Sex Trafficking – putevi seksualne eksploatacije žena*, Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju, Niš, 2002.
9. Kajl, D. i Koslovski, D. (Kyle, D. & Koslowski, R.), *Global Human Smuggling: comparative perspectives*, London, 2001.
10. Kovčo, I. „Trgovina ljudima, kriminološki i krivičnopravni aspekt“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br.10, Zagreb, 2005.
11. Mijalković, S., *Trgovina ljudima*, BeoSing, Beograd, 2005.
12. Mijalković, S., „Trgovina ljudima kao oblik organizovanog kriminala – osnovna fenomenološka obeležja“, *Nauka-bezbednost-policija*, br.1/06. Policijska akademija, Beograd, 2006.
13. Škulić, M., „Krivičnoprocesne mogućnosti zaštite žrtava krivičnih dela povezanih sa trgovinom ljudskim bićima“. *Temida*, Beograd, 2002.

Summary

Problem of trafficking in human beings is very actual and we can consider it from different angles. It presents form of organized crime, it could be cause of corruption, laundering money, illegal work, induce migration process, it presents a huge social amiss. Regarding the fact, trafficking in human beings presents very dangerous crime against humanity. Also it is good to say that is process which starts with wish of victim to leave own country without any knowledge what she or he could expect on that way. In this article authors write about phases of trafficking in human beings, they focus on crime of organized criminal groups and status of victim. It has written about forms of recruitment, ways of transporting, basic geographical routes, and also about ways of control and exploitation victims.

Key words: trafficking in human beings, victim, phase of origin, phase of transporting, phase of destination.

II

Pravna regulativa u oblasti suzbijanja kriminala – uporedno pravni prikaz

KLAUZULA ZABRANE DVOSTRUKOG SUĐENJA U KRIVIČNOM POSTUPKU U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA

prof. dr. Miodrag N. Simović

Pravni fakultet u Banjoj Luci i predsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

mr. Vladimir M. Simović

Fakultet za bezbjednost i zaštitu u Banjoj Luci

Apstrakt: Peti amandman na Ustav SAD osigurava da „nijedno lice neće biti ... subjekat, za isto kažnjivo djelo, dva puta izloženo ugroženosti“. Iako se čini da ovakva odredba onemogućava ponovno suđenje licu za isto krivično djelo, njen uticaj seže dalje od tih okvira. Kao posljedica, postoje ograničenja dvostrukog suđenja. Najsnažniji i najznačajniji uticaj ove klauzule je vidljiv u slučaju ponavljanja krivičnog postupka.

Ustavna zabrana dvostrukog suđenja je ustanovljena kako lice ne bi moglo biti izloženo opasnosti od ponovnog suđenja i moguće osude za isto kažnjivo djelo. Uz to, Peti amandman je primjenjiv samo za federalne optužbe, ali je zabrana dvostruke ugroženosti tako bitna za ustavno nasljeđe SAD da je uvrštena u klauzulu o zakonitosti postupanja Četnaestog amandmana i zato je obavezna za sve savezne države.

Princip „double jeopardy“ znači da lice koja je učinilo jedno kažnjivo djelo može biti izloženo samo jednoj optužbi ili kazni za to djelo. Shodno tome, kada se optuženi tereti za krivično djelo i postupak se završi osudom ili oslobađajućom presudom ili je postupak došao do tačke da je puštanje na slobodu isto što i okončanje postupka zasnovanog na nevinosti optuženog – bilo koja buduća osuda ili kazna za isto djelo je isključena, osim ako je smetnja uklonjena ili odbačena. Svrha zabrane „double jeopardy“ je da osigura da optuženi neće biti prinuđen da živi u stalnom strahu i nesigurnosti i da se izbjegne mogućnost da putem ponovljene optužbe, nedužno lice bude proglašeno krivim. Osnovna misao koja je duboko ukorijenjena, bar u angloameričkom pravnom sistemu, jeste ta da državi sa svim svojim sredstvima i moći neće biti dozvoljeni ponovni pokušaji kako bi se lice osudilo za navodno djelo i tako bilo izloženo neugodnosti i troškovima i prisiljeno da živi u stalnoj neizvjesnosti i zabrinutosti, kao i da strahuje od mogućnosti da će iako nevino biti proglašeno krivim.

U elementima dvostruke ugroženosti u slučaju *Ball v. United States* Vrhovni sud SAD je prepoznao izuzetak od opšte ustavne zabrane ponovnog vođenja postupka prema licu koje je već bilo osuđeno. U realnosti, dakle, praksa ponovnog suđenja služi nekad pravima optuženog, kao i društvenom interesu.

Ključne riječi: double jeopardy, kažnjivo djelo, *ne bis in idem*, Vrhovni sud SAD, klauzula o zakonitosti postupanja, žalba osuđenog.

Uvodne napomene

Posljednjih godina mnogo je napisano, posebno u praksi Vrhovnog suda SAD¹, o pravu iz Petog amandmana na Ustav SAD - da se ne bude „izloženo opasnosti dva puta“. To je kompleksno i teško područje koje uključuje da: (1) se zabrana postavlja kada je porota položila zakletvu ili kada je prvi svjedok u suđenju bez porote položio zakletvu; (2) optuženi se odriče zahtjeva o dvostrukom suđenju kada predlaže poništenje sudskog postupka ili uspješno podiže značajnu žalbu; (3) država ne može podnijeti žalbu radi oslobađanja od optužbe. To je svakako najjasnija zloupotreba Klauzule o dvostrukoj ugroženosti; (4)

¹ U daljnjem tekstu: Vrhovni sud.

Klauzula o dvostrukoj ugroženosti se primjenjuje samo ako je optuženom suđeno dva puta za isto kažnjivo djelo². Rizik dvostruke ugroženosti se primjenjuje kada je optuženi izveden na suđenje, sazvana je porota i položila zakletvu ili na suđenju bez porote, kada prvi svjedok položi zakletvu. Suđenje ne treba da se nastavlja i osuđujuća ili oslobađajuća presuda je nepotrebna³. Nema ograničenja na nova suđenja za nova kažnjiva djela, osim ako se novo suđenje ne oslanja na dokaze utvrđene u ranijem postupku, što podrazumijeva opreznost u odnjeravanju elemenata kažnjivog djela obuhvaćenog u dva postupka⁴.

Pojam i istorijat

Najpotpunija rasprava Vrhovnog suda o osnovnom pojmu Klauzule o dvostrukoj ugroženosti se nalazi u slučaju *United States v. DiFrancesco*⁵. Kao što je sudija *Blackmun* konstatovao, očuvanje „konačnosti presude“ treba da bude glavna ili bar jedna svrha dvostruke ugroženosti. Naravno, ne treba se zaključiti da je Klauzula o dvostrukoj ugroženosti „jednostavno presuđena stvar obavljena zatvorskim sivilom“⁶. Što se tiče konačnog ishoda, ovdje je manje pažnje posvećeno izbjegavanju velikih troškova postupka i rješavanju nagomilanih spisa, a više zaštiti optuženog od tereta optužbe. Prema tome, kako je sudija *Blackmun* takođe konstatovao, „uopšten stav“ advokata u odnosu prema dvostrukoj ugroženosti jeste prikazan u često citiranom mišljenju sudije *Black-a* iz slučaja *Green v. United States*⁷.

Kako *DiFrancesco* dalje objašnjava, mogući državni pritisak koji je opisao sudija *Black* je ograničen na nekoliko načina, čuvajući „konačnost“⁸ ili „integritet“ konačnih presuda. Prvo, zaštita nevinih, prema mišljenju sudije *Blackmun-a*, služi kao „naročit pritisak“ u skladu sa „oslobađenjima“. Javni interes konačnosti krivičnih presuda se ovdje predstavlja kao „toliko jak da se oslobođenom optuženom ne može ponovo suditi, čak i ako su temelji presude krajnje neispravni“. Ova „apsolutna konačnost“ je opravdana i ma kako pogrešna presuda bila, uvijek postoji neočekivani visoki rizik“ prema nevinom licu u dopuštanju državi da ukine takvu presudu i nastavi ispočetka⁹.

U slučajevima gdje je odluku donijela porota, uvijek postoji uvjerenje da oslobađanje odražava „povlasticu porote da oslobodi optužbe na osnovu dokaza“. Povrh toga, smatrati da oslobađanje nije konačno, znači prihvatiti vjerovatnoću da porotno suđenje može osloboditi, te da svaka presuda gubi svoju konačnost prouzrokovanu greškom optužbe, sve dok prije ili kasnije neka porota ne donese konačnu osudu. Opasnost pogrešne osuda putem takvih ponovljenih suđenja se smatra i te kako velikom da bi se dopustio bilo kakav izuzetak u vezi sa konačnim oslobađanjem. Gdje je „nevinost optuženog potvrđena pravnosnažnom presudom, Ustav SAD odlučno pretpostavlja (putem Klauzule o dvostrukoj ugroženosti) da bi drugo suđenje bilo nepravredno“¹⁰.

Prijetnja državnog pritiska navedena u slučaju *Green* sadrži brigu koja ide dalje od prijetnje nevinom licu. Naime, postoji i nepravdičnost korišćenja krivične tužbe kako bi se uzrokovao dodatni teret nekom licu, krivom ili nevinom, tako što bi ono bilo izloženo „neugodnosti, troškovima i iskušenjima“

² Eng. same offense.

³ *Crist v. Bretz*, U. S. 28 (1978).

⁴ *Marcus, P. and Whitebread, C.*, str. 128.

⁵ 449 U.S. 117, 101 S. Ct. 426, 66 L. Ed. 2d 328 (1980).

⁶ *La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N.*, str. 1162.

⁷ 355 U.S. 184, 78 S. Ct. 221, 2 L. Ed. 2d 199 (1957).

⁸ Engl. finality.

⁹ *La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N.*, str. 1162.

¹⁰ *Ibid.*

ponovljenog suđenja. Upravo Klauzula o dvostrukoj ugroženosti služi kao zaštita od takve nepravdnosti - bilo da se radi o konačnoj osudi ili oslobađajućoj presudi¹¹

Optuženi koji je osuđen i ima želju da sa tim predmetom završi, može to učiniti tako što će jednostavno prihvatiti takvu presudu. Ovo takođe pomaže kako bi se izbjeglo „konstantno stanje uznemirenosti i nesigurnosti“ pomenuto u slučaju *Green*, jer bi dozvoljavanje tužiocu da ponovo tuži poslije osude omogućilo mu da traži težu kaznu za isto djelo. Zaista, govoreći o pravu optuženog da se izjasni o prihvatanju svoje osude, Vrhovni sud je istako da je „kazna ta koja će zakonski pratiti drugu osudu (ukoliko ponovno suđenje bude dozvoljeno), što je veliki rizik kojeg se treba čuvati u skladu sa Ustavom“¹². Dakle, kao što je *DiFrancesco* konstatovao, garancija protiv dvostruke ugroženosti sadrži tri odvojene ustavne zaštitne mjere: „Pruža zaštitu protiv druge optužbe za isto djelo nakon oslobađajuće presude. Pruža zaštitu protiv druge optužbe za isto djelo nakon osude. I, takođe, pruža zaštitu protiv višestrukih kazni za isto djelo“.

Može se smatrati da će se u skladu sa svojom osnovnom svrhom očuvanja efekta pravnosnažnih presuda, Klauzula o dvostrukoj ugroženosti primijeniti samo tamo gdje je presuda donesena¹³. Takav zaključak slijedi i imajući u vidu korake koje preduzimaju advokati u vezi sa dvostrukom ugroženošću u *common law* sistemu, i to u slučajevima prethodnog oslobađanja, osude i pomilovanja lica. Naravno, Vrhovni sud je u ranom stadijumu spoznao da zaštita konačne presude može biti ugrožena postupcima koji otežavaju suđenje prije presude i na taj način onemogućiti optuženog da bude oslobođen. Ukoliko takvi postupci omogućće da se ponovo podigne optužnica, konačnost mogućće oslobađajuće presude se može izbjeći, a optužba bi imala priliku da uloži nove napore tako što će onemogućavati nastavak suđenja do konačne presude. S tim u vezi, Vrhovni sud je kao aspekt sprečavanja dvostruke ugroženosti zaključio da je način na koji optuženi štiti svoja prava da se njegov postupak završi u određenom sudu¹⁴.

Svaka porota ima svoje karakteristike, ali ona početna bi trebala povoljnije da okarakterise optuženog od sljedeće porote. Bez obzira na bilo kakve razlike od strane organa koji odlučuje o činjenicama (porota ili sudija), „ukoliko Država može ponovo podići optužbu, stiče se prednost u odnosu na ono što je postignuto na prvom suđenju, a tiče se čvrstoće slučaja odbrane nasuprot nedostataka optužbe“¹⁵. S druge strane, budući da je navedena zaštita ustanovljena kao sastavni dio suštine očuvanja integriteta presude, Vrhovni sud je zaključio da se potencijalne povrede mogu kompenzirati drugim interesima. Rezultat je balansirani pristup od slučaja do slučaja i primjena potpunijih mjerila određenih u cilju zaštite pravnosnažnih presuda¹⁶.

Klauzulu o dvostrukoj ugroženosti su komentatori opisali i kao ustavnu garanciju koja ima mnoge svrhe, ali i kao garanciju koja ima osnovnu svrhu, a to je pravnosnažnost presude, koja ima nekoliko elemenata. Ali, jedna funkcija ne može objasniti pravo dvostruke ugroženosti samim tim što se pravo vremenom oblikovalo. U tom kontekstu, Vrhovni sud je primijetio da je ovo područje gdje bi imalo smisla primijeniti misao sudije *Holmes*-a da „stranica istorije vrijedi gomilu logike“, što uključuje i garanciju da se takav „koncept tokom istorije nije mijenjao i nije evoluirao koncept sličan ... procesnim garancijama“¹⁷. Sud je primijetio da ovo jemstvo datira još iz antičkog (grčkog i rimskog) vremena. Utemeljeno je u *common law* Engleske prije njene nezavisnosti i sadržano u zakonodavstvu ove zemlje kao dio *common law*. Takođe je prisutno, u izvjesnom obimu, i u drugim državama, i to u njihovom ustavu ili u *common law*¹⁸.

¹¹ *Ibid*, str. 1163.

¹² *Lange*, 85 U.S. (18 Wail.) 163, 21 L. Ed. 872 (1873).

¹³ *La Fave, W. R., Israel, H.J. and King, J.N.*, str. 1163.

¹⁴ *Wade v. Hunter*, 336 U.S. 684, 69 S. Ct. 834, 93 L. Ed. 974 (1949).

¹⁵ *United States v. DiFrancesco*, 449 U.S. 117 (1980).

¹⁶ *La Fave, W. R., Israel, H.J. and King, J.N.*, str. 1163.

¹⁷ *Richardson v. United States*, 468 U.S. 317, 104 S. Ct. 3081, 82 L. Ed. 2d 242 (1984).

¹⁸ *Benton v. Maryland*, 395 U.S. 784, 89 S. Ct. 2056, 23 L. Ed. 707 (1969).

Primjena funkcionalnog pristupa često koristi materijale koji prevazilaze istorijski kontekst¹⁹. Ponekad je Vrhovni sud spreman da se kreće u tom smjeru. Na primjer, slučaj *Ashe v. Swensen* sadrži „snagu presuđene stvari”²⁰ kao element dvostruke ugroženosti koji se bazira na bliskom funkcionalnom odnosu između takve doktrine i tradicionalnog pravila oslobođanja sa ciljem očuvanja pravnosnažne presude koja ide u korist odbrane. S druge strane, iako se može zaključiti da tu postoji pritisak kao onaj opisan u slučaju *Green* gdje je tužilac podigao četiri odvojene tužbe protiv lica koje je navodno opljačkalo istu banku, na isti način u četiri uzastopna dana, Vrhovni sud jasno daje do znanja da nema namjeru insistirati na podizanju sve četiri optužnice istovremeno, pridržavajući se ustaljene fraze „isto djelo”.

Kombinacija nekoliko povezanih, ali na neki način i različitih karakteristika Klauzule o dvostrukoj ugroženosti ima za rezultat stvaranje suštine dvostruke ugroženosti kao doktrine, što mnogi komentatori različito kritikuju, i to kao nedosljedno, zbunjujuće, zastarjelo u naprednom proceduralnom sistemu, tehnički nepravilno i podložno manipulaciji tužioca i sudije²¹. Ponekad i sam Vrhovni sud prihvata neke od ovih primjedbi. Nije iznenađujuće da je Sud u više navrata ponovo razmatrao i preispitivao naizgled ustanovljene aspekte dvostruke ugroženosti tako da neće biti čudno ako i u budućnosti dođe do takve pojave²².

Postupci koji se primjenjuju

Čitajući doslovno, Peti amandman ne dozvoljava da se jednom licu dva puta sudi za isto djelo, i to izgleda prihvatljivo samo u krivičnim stvarima koje imaju za posljedicu glavne i tjelesne kazne. Međutim, jemstvo pruža i širu konstrukciju. S tim u vezi, Sud je u slučaju *Ex parte Lange*²³ dozvolio da se Klauzula o dvostrukoj ugroženosti odnosi na sva krivična djela. Sud je u slučaju *Lange* zaključio: (1) dvostruka ugroženost se temelji na *common law* kada je u pitanju presuđena stvar, (2) skoro svako krivično djelo se kažnjavalo smrću ili drugim tjelesnim kaznama sve dok nisu dopuštene tužbe koje se odnose i na teška i lakša krivična djela, kao i za prekršaje; (3) pojam dvostruke ugroženosti treba da prati okvire *common law* i da se primjenjuje na sva krivična djela, bez obzira na vrstu kazne koja proizilazi iz djela²⁴.

Generalno, zabrana se ne upotrebljava u nekrivičnim slučajevima. Kao što je Vrhovni sud izložio u svojoj odluci iz 1938. godine u slučaju *Helvering v. Mitchell*²⁵: „Kongres može odrediti i krivičnu i civilnu sankciju u vezi sa istim djelom ili je izostaviti; dvostruka ugroženost zabranjuje izricanje druge kazne i pokušaj da se drugi put kazni lice za isto djelo”. Međutim, jednostavno određivanje postupka kao građanskog ne predstavlja završenu stvar, jer zakonodavstvo ne bi trebalo tako lako da izbjegne ustavne mjere sigurnosti koje su potrebne u krivičnom postupku. U nekim okolnostima, građanski postupak treba tretirati kao krivični, bez obzira na njegovu zakonodavnu karakteristiku²⁶.

Procjena da li građanski postupak treba tretirati u svrhu dvostruke ugroženosti kao krivični postupak, zahtijeva primjenu testa koji je razvio Vrhovni sud u slučaju *Kennedy v. Mendoza-Martinez*²⁷, kao i slučaju *United States v. Ward*²⁸.

¹⁹ La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N., str. 1164.

²⁰ Eng. collateral estoppel

²¹ La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N., str. 1164.

²² Ibid.

²³ 85 U.S. (18 Wall) 163 2 L. Ed. 872 (1873).

²⁴ La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N., str. 1164.

²⁵ 303 U.S. 291, 58 S. Ct. 630, 82 L. Ed. 917 (1938).

²⁶ La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N., str. 1165.

²⁷ 372 U.S. 144, 83 S. Ct. 554, 9 L. Ed. 2d 644 (1963).

²⁸ 448 U.S. 242, 100 S. Ct. 2636, 65 L. Ed. 2d 742 (1980).

Slučaj *Kennedy* je uključivao da zakon sadrži odredbu da se Amerikanac lišava državljanstva u slučaju izbjegavanja vojne obaveze. Vrhovni sud je zaključio da zakon, u suštini, karakteriše kažnjivost, bilo da se radi o suočavanju, prinudnom procesu, porotnom suđenju, učešću porote ili pomoći branioca, što je zajamčeno u krivičnom postupku na osnovu Petog i Šestog amandmana. Sud je u slučaju *Kennedy* nabrojao sljedeće razloge kao „relevantne“ za određivanje „da li je odluka Kongresa po svojoj prirodi krivična i regulatorna“: 1) ukoliko sankcija ima za posljedicu jasno ograničavanje prava, 2) ukoliko je i kroz istoriju smatrana kaznom, 3) ukoliko se primjenjuje kako bi se pronašao učinilac, 4) ukoliko njeno djelovanje ima za posljedicu prikazivanje tradicionalne svrhe kazne – odmazda i zastrašivanje, 5) ukoliko je djelo na koje se odnosi već definisano kao zločin, 6) ukoliko se može primijeniti alternativa, usko povezana sa kaznom, 7) ukoliko je kazna pretjerana u odnosu na već navedeni alternativni učinak²⁹. S obzirom da gubitak državljanstva, sam po sebi, predstavlja kaznu, a zakonodavstvo kroz istoriju odlučno pokazuje kako nepoštovanje tih odredbi ima za posljedicu preduzimanje kaznenih mjera, Vrhovni sud je u slučaju *Kennedy* donio odluku da je oduzimanje državljanstva krivična sankcija za izbjegavanje vojne obaveze (izvršavanje zakonskih obaveza), te zahtijeva proceduralne mjere koje proizilaze iz krivične optužbe.

U slučaju *Ward* Sud je razmotrio da li je kazna sadržana u Zakonu o kontrolisanju zagađenosti vode krivične prirode, što bi dalo pravo licu da se zaštiti na osnovu privilegije od samooptuživanja iz Petog amandmana. Sud je potvrdio da je podvrgavanje lica kazni takođe predmet krivične optužbe, ali i zapazio da je ovo jedina okolnost gdje se sankcija karakteriše kao kazna. Tužena strana nije uspjela da iznese „najjasniji dokaz da je kazna ... punitivna kao svrha ili posljedica“.

U kratkom periodu između 1989. i 1997. godine *Kennedy-Ward* test nije bio jedino mjerilo za to da li će optuženi suočeni sa građanskom i civilnom kaznom za učinjeno djelo, kao i imati pravo na olakšice u skladu s Klauzulom o dvostrukoj ugroženosti. Jednoglasnom odlukom u slučaju *United States v. Halper*³⁰ Vrhovni sud je interpretirao Klauzulu o dvostrukoj ugroženosti kao istovremeno postojanje regulisanja civilne i krivične sankcije za isto djelo kada god bi civilna sankcija mogla biti okarakterisana kao „punitivna“. „Punitivna“ civilna sankcija slijedi krivičnu sankciju i zabranjuje dvostruku ugroženost: tako je Vrhovni sud odlučio bez obzira na to što prema *Kennedy* analizi civilna sankcija nema odlike krivične.

Sjedinjene Države su svojevremeno optužile *Halper-a* za iznošenje 65 lažnih izjava, varajući državu za cijelih 585 dolara. Nakon što je optuženi osuđen i kažnjen za ovo kažnjivo djelo, Država je potraživala 130.000 dolara u „civilnim kaznama“ za iste lažne tvrdnje, i to na osnovu Zakona o lažnom potraživanju. Konstatujući veliku oprečnost između tražene novčane sankcije i stvarno pretrpljenog gubitka, Vrhovni sud je donio odluku da civilne kazne služe samo kao „mjera zastrašivanja kombinovana sa kažnjavanjem“. Godinama je smatrano da je odluka o slučaju *Halper* postavila središnji temelj između čisto civilne i čisto krivične sankcije: civilna sankcija „punitivne“ prirode je dovoljna za pokretanje zaštite o dvostrukoj ugroženosti, ali i dalje dovoljno civilna po svom karakteru tako da njeno postojanje ne treba biti dopunjeno drugim ustavnim zaštitnim mjerama koje su dozvoljene u krivičnim slučajevima.

Međutim, *Halper-ov* trostruki pristup dvostrukoj ugroženosti je bio kratkotrajan. U slučaju *Department of Revenue v. Kurth Ranch*³¹ Vrhovni sud je zaključio da Klauzula o dvostrukoj ugroženosti sprečava određivanje poreza optuženim koji su već proglašeni krivim po optužbi o rasturanju narkotika. Sud je takvu odluku opravdao time što plaćanje poreza ima potpuno drukčiju svrhu od civilne kazne – *Halper-ova* analiza, prema kojoj se upoređuje kazna sa stvarnim troškovima države, neprinjerena je za određivanje da li je naplata poreza kazna. Porez je zabranjen uprkos Klauzuli o dvostrukoj ugroženosti zbog svoje

²⁹ La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N., str. 1165.

³⁰ 490 U.S. 435, 109 S.Ct. 1892, 104 L.Ed.2d 487 (1980).

³¹ 511 U.S. 767, 114 S.Ct. 1937, 128 L.Ed.2d 767 (1994).

neobične prirode, visokog iznosa (osam puta veći od vrijednosti oduzete droge) i očigledne zastrašujuće svrhe.

Gledište četvorice sudija sa suprotnim stavovima u vezi slučaja *Kurth Ranch* se odražavalo u neslaganjima oko primjene *Halper* testa, što je konačno dovelo do njegovog napuštanja. Sudija *Rehnquist* je zaključio da se određivanje poreza uklapa u *Halper* test i nije kažnjivo, kao što se to ističe u stavu „nekrivična svrha povećanja prihoda“. Sudija *O'Connor* smatra porez od droge kao državni prihod, zaključujući da optuženi nije uspio da pokaže odsutnost realne veze između visine kazne i nekažnjive svrhe države. Sudija *Scalia* je, zajedno sa sudijom *Thomas*-om, izjavio da je vrijeme da se „*Halper*-ov duh vrati nazad u bocu“ i potvrdio da dvostruka ugroženost „ne zabranjuje više kazni, nego samo više optužbi“.

Dvije godine kasnije u slučaju *United States v. Ursery*³² odstupanje od *Halper* testa je imalo veliki odjek³³. Vrhovni sud je odlučio da Klauzula o dvostrukoj ugroženosti ne sprečava Sjedinjene Države da prvobitno kazne optuženog za rasturanje droge u krivičnom postupku i onda omogućuje pravo na dobit u građanskom postupku. Sud je odbio *Halper*-ovu analizu kao nepodesnu u civilnom izvršenju, jer je bilo teško odrediti da li određena naknada ima realnu vezu sa nekažnjivom svrhom koja iz tog proizlazi. Umjesto *Halper*, Sud je primijenio analizu sadržanu u slučaju *United States v. One Assortment of 89 Fire-arms*³⁴. Ovaj slučaj se oslanjao na nekoliko faktora iz slučaja *Kennedy v. Mendoza-Martinez*, sa ciljem da se odredi da li je izvršenje kažnjivo kao što se zahtijeva u krivičnom postupku. Na osnovu te analize, građanska izvršne odredbe u slučaju *Ursery* nisu ocijenjene kao punitivne. Imala se u vidu i odluka koju je Vrhovni sud donio tri godine ranije u slučaju *Austin v. United States*³⁵ gdje je izvršna odredba smatrana dovoljno punitivnom da spada u domen klauzule o prevelikim novčanim kaznama, i to prema Osmom amandmanu. Odluka u slučaju *Ursery* je značila da kazna prema Klauzuli o dvostrukoj ugroženosti neće koincidirati sa kaznom prema Osmom amandmanu.

U slučaju *Kansas v. Hendricks*³⁶ Vrhovni sud je još jednom istakao da dvostruka ugroženost isključuje građansku sankciju. Međutim, ovaj put se određivao zatvor prema državnom zakonu za lice sa mentalnim teškoćama ili poremećajem ličnosti kod kojeg postoji vjerovatnoća o vršenju razbojničkih djela i seksualnog nasilja. Ponovo je Sud primijenio višefaktorsku analizu slučaja *Kennedy v. Mendoza-Martinez*, a ne *Halper* i zaključio da optuženi nije uspio da podnese teret dokazivanja sa najjasnijim dokazima da je predmet određen zakonom kažnjiv po svojoj svrsi, negirajući namjeru države da to smatra civilnom stvari. Konačno, Sud je zaključio da svrha nije zastrašivanje, jer su uslovi zatvora prema zakonu slični onim u duševnim bolnicama, a ne zatvorskim i jer je lica koja boluju od mentalne ugroženosti i poremećaja ličnosti nemoguće zastrašiti prijetnjom hapšenja. Sud je odbacio tvrdnje odbrane da mogućnost nedefinisanog zatvaranja prema zakonu, zajedno sa nemogućnošću države da obezbijedi liječenje - pokazuje ograničenje slobode kao punitivno.

U slučaju *Hudson v. United States*³⁷ sudije Vrhovnog suda su razmatrale da li Klauzula o dvostrukoj ugroženosti omogućava državi da ide dalje sa krivičnim optužbama protiv optuženog kojem je već određeno da plati novčanu kaznu i kojem je u prethodnom građanskom postupku pokrenutom od strane Kancelarije za finansijsku kontrolu novčanih sredstava zabranjeno učešće u bilo kakvim bankovnim aktivnostima. Većina se složila da je *Halper*-ovo udaljavanje od dugogodišnjih pravila dvostruke ugroženosti bilo teško uzeti u obzir. Naročito je bilo teško na osnovu *Halper*-ovog testa odrediti da li je Klauzula o

³² 518 U.S. 267, 116 S. Ct. 2135, 135 L. Ed. 2d 549 (1996).

³³ La Fave, W. R., Israel, H.J. and King, J. N., str. 1166.

³⁴ 465 U.S. 354, 104 S. Ct. 1099, 79 L. Ed. 2d 361 (1984).

³⁵ 509 U.S. 602, 113 S. Ct. 2801, 125 L. Ed. 2d 488 (1993).

³⁶ 521 U.S. 346, 117 S. Ct. 2072, 138 L. Ed. 2d 501 (1997).

³⁷ 522 U.S. 93, 118 S. Ct. 488, 139 L. Ed. 2d 450 (1997).

dvostrukoj ugroženosti prekršena dok optuženi prolazi kroz postupak, preko suđenja do presude i kada se primjenjuje zabrana građanskog postupka nakon krivičnog. *Halper*-ov pristup se kosi sa shvatanjem da Klausula o dvostrukoj ugroženosti onemogućava državu čak i da pokuša da po drugi put kazni za isto djelo.

Primjenjujući *Kennedy-Ward* test, u slučaju *Hudson* Vrhovni sud je većinom glasova svih sudija zaključio da prethodne sankcije nisu krivične, te da dvostruka ugroženost ne isključuje optužbu. Novčane kazne je Kongres imenovao kao „građanske“ i njegova odluka da dodijeli nadležnost zabrane upravnoj službi jeste bio odlučujući korak da se zabrana smatra građanskom sankcijom. Vrhovni sud je priznao da je efekat zastrašivanja i postojanje krivične odgovornosti za djelo osnov za određivanje sankcije kao krivične. Međutim, ova svojstva nisu dovoljna, uz predočenje drugih činilaca, da spriječe Kongresov izbor da odredi ove sankcije van krivičnog postupka³⁸.

Kada se primjenjuje dvostruka ugroženost

1. Porotno suđenje

U slučaju *Crist* Vrhovni sud je zaključio da je ugroženost prisutna u momentu kada izabrana porota položi zakletvu potrebnu za učešće u postupku. U tom slučaju ništavan sudski postupak je, bez dodatnog razloga, postojao nakon što je porota položila zakletvu, ali prije nego što je prvi svjedok bio pozvan da svjedoči. Niži sud je smatrao da ovo ne sprečava ponovno suđenje, jer je zakonsko pravilo da ugroženost postoji i u slučaju pred porotom i bez porote, nakon što je prvi svjedok položio zakletvu. Država tvrdi da je prisustvo porote tradicionalno u federalnim sudovima, te da to nije ništa više do proizvoljno odabrano pravilo praktičnosti, istovisno po svom nedostatku ustavnog statusa sa federalnim zahtjevom jednoglasne odluke 12 porotnika. Odbacujući takvu tvrdnju, Vrhovni sud je naglasio istorijski razvoj slučaja dvostruke ugroženosti.

Kako se jemstvo na osnovu Petog amandmana nekad smatralo kao zaštita samo konačne presude i na taj način primjenjivalo u postupku samo nakon osuđujuće ili oslobađajuće presude, tokom godina je pravo optuženog da mu se sudi pred odgovarajućim sudom postalo bitan element ustavnog jemstva³⁹. To znači da je mogućnost ugroženosti u vrijeme kad je porota položila zakletvu postala dio jemstva „da služi i štiti interese optuženog u zadržavanju odabrane porote“. Vrhovni sud je zaključio: „Mi ne možemo prihvatiti da se samo ovako utemeljeno pravilo tiče dvostruke ugroženosti. Stvari kao konačnost presude, minimalno izlaganje i uznemiravanje na osnovu potresnog iskustva iz krivičnog postupka, kao i priznato pravo da se nastavi sa odabranom porotom - jesu kombinovane da bi proizvele federalno pravo, koje u porotnom suđenju povezuje ugroženost kada je sastavljena porota i položila zakletvu“.

Efekat ovog pravila je prikazan u slučajevima *Downum v. United States*⁴⁰ i *Serfass v. United States*⁴¹. U slučaju *Downum* ništavan sudski postupak je potvrđen bez dodatnog razloga poslije polaganja zakletve porotnika, ali prije nego što je započeto svjedočenje, i prema tome, ponovno suđenje je bilo nedopustivo. Međutim, u slučaju *Serfass* odluka sudećeg sudije koja je bila moguća o oslobađanju nije bila prepreka kasnijem suđenju, jer je optuženi tražio porotno suđenje, a sudija se izjasnio o odbacivanju prije nego što je porota izabrana.

³⁸ La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N., str. 1168.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ 372 U.S. 734, 83 S. Ct. 1033, 10 L. Ed. 2d 100 (1963).

⁴¹ 420 U.S. 377, 95 S. Ct. 1055, 43 L. Ed. 2d 265 (1975).

2. Suđenje (bez porote)⁴²

U slučaju koji vodi sudija bez porote, ugroženost postoji samo nakon što je prvi svjedok položio zakletvu. Sve dok dokazi ne budu u potpunosti prezentovani, sud je slobodan da okonča postupak bez pokretanja pitanja dvostruke ugroženosti u odnosu na drugi postupak. Dakle, uvodne izjave ili predprocesni prijedlozi nisu dovoljni, ali razmatranje čvrste izjave o činjenicama je dovoljno za prisustvo rizika⁴³. Različita pravila s obzirom na suđenja pred porotom i pred sudijom su priznata kao istorijski utemeljena i stvorena u cilju zaštite ulaganja optuženog, kao i njegove zaštite od manipulacija tužioca⁴⁴.

3. Izjašnjavanje o krivici⁴⁵

Što se tiče slučajeva gdje priznavanje krivice okončava slučaj bez suđenja, rizik postoji kada sud bezuslovno prihvati iskaz optuženog i donese osuđujuću presudu. U slučaju *Ohio v. Johnson*⁴⁶ državni sudija je uz tužiočev prigovor prihvatio iskaz o „lakšem krivičnom djelu sadržanom u težem“⁴⁷ i tražio da se iskaz tretira kao konačna osuda, sprečavajući tužioce da podignu težu optužbu. Vrhovni sud se nije sa tim složio, navodeći kao razlog to da optuženi nema pravo da dijeli optužbu, izjašnjava se krivici u jednoj stvari i onda da se ne primjenjuje ta izjava do završetka slučaja. Država nije nastojala da prezentira lakše i teže optužbe u odvojenim postupcima, a odbrana ne može forsirati odvojeni postupak i onda koristiti Klauzulu o dvostrukoj ugroženosti kao sredstvo sprečavanja Države da dopuni optužnicu o ostalim tačkama optužbe⁴⁸.

4. Nedostatak sudske jurisdikcije

Na osnovu *common law* sistema Engleske, izuzeci u vezi žalbe na prethodnu osuđujuću ili oslobađajuću presudu postoje u slučajevima kada sudu nedostaje jurisdikcija. Ta teorija važi kada optuženi kojem se sudi pred takvim sudom zapravo nije izložen dvostrukoj ugroženosti. Vrhovni sud je u slučaju *United States v. Ball*⁴⁹ odbio da se pridržava jednog dijela takvog engleskog pravila, ne priznavajući tvrdnju Države da optuženi nije izložen dvostrukoj ugroženosti, jer je protiv njega pokrenut postupak na osnovu nepotpune optužnice. U kasnijem slučaju *Kepner v. United States*⁵⁰ Vrhovni sud je dao opširno obrazloženje u vezi Klauzule o dvostrukoj ugroženosti koje se odnosilo na nekoliko svojstava konačne presude donesene od strane „nadležnog suda“. Sud se takođe izjasnio i o primjeni Klauzule o dvostrukoj ugroženosti kada se protiv optuženog vodi postupak pred „adekvatno organizovanim tribunalom kompetentnim da vodi sudski postupak“. Očito, ograničenje se nije odnosilo na jurisdikciju u njenom najširem smislu, imajući u vidu da je u slučaju *Ball* takav preduslov odbijen, nego na nadležnost suda da donese presudu⁵¹.

Ovaj prilično ograničen pojam sudske kompetencije ili jurisdikcije, kao preduslova za zaštitu od dvostruke ugroženosti, razjašnjen je u slučaju *Serfass v. United States*⁵². Vrhovni sud se pozvao na slučaj *Kepner* gdje je presuđeno da Klauzula o dvostrukoj ugroženosti nije primijenjena, jer je spomu presudu donio sudija koji nije imao „nadležnost da sudi o pitanju krivice ili nevinosti optuženog“. Sudeći sud je u slučaju *Serfass* donio stavmu i legalnu odluku o dopuštanju prijedloga da se odbaci raniji i odredi novi datum

⁴² Engl. bench trial.

⁴³ *Finch v. United States*, 433 U.S. 676, 97 S. Ct. 2909, 53 L. Ed. 2d 1048 (1977).

⁴⁴ *La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N.*, str. 1169.

⁴⁵ Engl. guilty pleas.

⁴⁶ 467 U.S. 493, 104 S. Ct. 2536, 81 L. Ed. 2d 425 (1984).

⁴⁷ Eng. lesser-included offense.

⁴⁸ *La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N.*, str. 1169.

⁴⁹ 163 U.S. 662, 16 S. Ct. 1192, 41 L. Ed. 2d 300 (1896).

⁵⁰ 195 U.S. 100, 24 S. Ct. 797, 49 L. Ed. 2d 114 (1904).

⁵¹ *La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N.*, str. 1169.

⁵² 420 U.S. 377, 95 S. Ct. 1055, 43 L. Ed. 2d 265 (1975).

sudjenja. Ukoliko bi takva odluka jednostavno bila shvaćena kao predprocesno odbacivanje, onda dvostruka ugroženost očigledno ne postoji. Naime, odbrana je smatrala da bi odluka trebala biti oslobađajuća nakon sudjenja, budući da je sudija zaključio da dokazi koji su mu bili predočeni u vidu državne dokumentacije automatski idu u prilog odbrani. Ovakav argument ima nekoliko nedostataka⁵³. Ukoliko bi odluke bile shvaćene kao oslobađajuće, onda je sudiji očigledno nedostajala nadležnost da u postupku donese takvu odluku. Ni jedna porota nije odabrana (ni jedan dokaz nije prezentiran), a prezentacija spisa sudiji se ne može shvatiti kao oblik sudjenja, s obzirom na to da se stranke nisu odrekle prava na porotu⁵⁴. Sličan nedostatak nadležnosti je onemogućio pokušaj da se odbacivanje optužnice u slučaju *United States v. Sanford*⁵⁵ prikaže kao oslobađajuća presuda, iako je dvostruka ugroženost bila očigledna⁵⁶. Vrhovni sud je u slučaju *Ball* konstatovao da je oslobađajuća ili osuđujuća presuda koju je donio „nenadležan sud“ bez zakonske vrijednosti.

5. Oslobađanje postignuto prevarom

Nekoliko sudova je zanemarilo uobičajena pravila o dvostrukoj ugroženosti i prethodni postupak u kojem se optuženi služio prevarom i korupcijom da bi bio oslobođen. Okolnosti u kojima se ovakav izuzetak primjenjuje su zaista rijetke, budući da i država može dokazati „izvan svake (razumne) sumnje“⁵⁷ da je optuženi učestvovao u podmićivanju donosioca odluke - kako bi se presudilo u njegovu korist. Izuzetak ima najmanje dva naoko uvjerljiva razloga. Prvi je da optuženi nikada nije u stvarnoj dvostrukoj ugroženosti ukoliko ima čvrst slučaj. Kao alternativa, optuženi zbog prevare može izgubiti pravo zabrane dvostruke ugroženosti. Kakvi god temelji bili, svaki ovakav izuzetak mora biti pažljivo preispitan⁵⁸.

Izuzeci od klauzule dvostruke ugroženosti

Ako se Klauzula dvostruke ugroženosti primjenjuje, ona može biti povučena ili odbačena u slučajevima (1) ništavog sudskog postupka⁵⁹, (2) odustajanja od optužbe⁶⁰, (3) žalbe i (4) dvostrukog dejstva (građanske i krivične procedure za isto djelo).

(1) U slučaju ništavog sudskog postupka, na prijedlog optuženog ili na neki drugi način sa pristankom optuženog, zabrana ugroženosti je obično otklonjena i tuženi može biti ponovo optužen za isto djelo⁶¹. Obnova postupka je, međutim, isključena ako je nesavjesnost⁶² sprovedena od strane sudije ili tužioca bila usmjerena da podstakne optuženog da traži poništenje sudskog postupka⁶³.

Kada se optuženi protivi ništavosti, Klauzula dvostruke ugroženosti zabranjuje ponovljene postupke, osim ako je postojala „očita nužnost“⁶⁴ za odobrenje ništavosti sudskog postupka ili je, na neki

⁵³ La Fave, W. R., Israel, H.J. and King, J. N., str. 1170.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ 429 U.S. 14, 97 S. Ct. 20, 50 L. Ed. 2d 17 (1976).

⁵⁶ Optuženi je tvrdio da je sudska odluka bila oslobađajuća i na taj način shvaćena kao konačna. Vrhovni sud je odbio takvu tvrdnju, jer sudija nije bio nadležan za donošenje takve presude

⁵⁷ Eng. beyond reasonable doubt.

⁵⁸ La Fave, W. R., Israel, H.J. and King, J. N., str. 1170.

⁵⁹ Eng. mistrial.

⁶⁰ Eng. dismissal.

⁶¹ *United States v. Dinitz*, 424 U.S. 600 (1976).

⁶² Eng. bad faith.

⁶³ *United States v. Dinitz*.

⁶⁴ Engl. manifest necessity.

drugi način, naređena od strane pravosuđa⁶⁵. „Očita nužnost“ postoji tamo gdje savjesna primjena sudske diskrecije odlučivanja vodi do zaključka da pravosuđe neće služiti prolongiranju postupka⁶⁶. Najučestaliji slučajevi „očite nužnosti“ uključuju „porotu koja ne može donijeti jednoglasnu odluku“⁶⁷ ili poništenja sudskog postupka odobrenog zbog smrti ili bolesti sudije, porotnika ili optuženog⁶⁸.

U slučaju gdje je optuženi ili njegov branilac uzrokovao poništenje (npr. štetnim ponašanjem ili komentarisanjem pred porotom, što dovodi sud do zaključka da suđenje dalje ne može biti pošteno), postoji uvjerljiva „potreba“ i dvostruka ugroženost ne spriječava ponovno suđenje optuženog⁶⁹. Ako je prva optužnica odbačena zbog greške tužioca u formulisanju (greška je bila pravna, tako da nije mogla biti ispravljena izmjenom i dopunom), poništenje je odobreno nakon što je porota položila zakletvu i nakon prigovora optuženog nije zabranila ponovno suđenje⁷⁰.

(2) Odustajanja od optužbe je moguće prije suđenja; nakon upozorenja na opasnost zabrane, ali prije oglašavanja krivim i poslije osude. Ako se odustajanje od optužbe desi prije suđenja, optuženi može biti ponovo optužen ili se tužilac može žaliti. Nakon upozorenja na opasnost zabrane, ali prije oglašavanja krivim, odustajanje od optužbe je primjenjivo, ali ne spriječava optužbu od ponovnog gonjenja optuženog ako je odustajanje rezultat zahtjeva optuženog i iz razloga koji se ne tiču krivice ili nevinosti⁷¹. Ako se odustajanja od optužbe desi nakon osude, tužilac može pokušati da ponovo uspostavi osudu putem žalbe, zato što dalje suđenje neće biti potrebno⁷².

(3) Opšte je pravilo da optuženom može biti ponovo suđeno kada je protiv prvobitne presude izjavljena žalba zbog grešaka učinjenih u toku suđenja. Ovdje nije postojala „poštena šansa“ da se raspravlja o krivici, odnosno nevinosti, a optuženi se u žalbi odrekao Klauzule dvostruke ugroženosti⁷³.

Ponovno suđenje mora biti za isto djelo: optuženi ne može biti osuđen ili čak optužen za teže djelo na drugom suđenju, i to zbog zabrane dvostruke ugroženosti⁷⁴. Dvostruka ugroženost zabranjuje kasnije optužbe za ubistvo prvog stepena gdje je prvobitna presuda bila samo ubistvo drugog stepena⁷⁵.

Ukidanje presude zbog nedostatka dokaza: optuženom čija je presuda ukinuta zbog nedostatka dokaza kao „pravni pitanja“⁷⁶ potrebnih da održe presudu - ne može biti ponovo suđeno⁷⁷. Ovo pravilo se primjenjuje čak i u slučajevima u kojima je država ponudila neke dokaze – tako dugo dok sudija smatra da je dokaz pravno nedovoljan⁷⁸. To pravilo se ne primjenjuje ako se ukidanje presude temelji na težini dokaza, kao i gdje se žalbeni sud ne slaže sa određivanjem težine dokaza od strane porote⁷⁹, te ako se porota ne može složiti oko dokaza⁸⁰.

⁶⁵ Illinois v. Somerville, 410 U.S. 458 (1973).

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Engl. hung jury.

⁶⁸ Marcus, P. and Whitebread, C., str. 129.

⁶⁹ Arizona v. Washington, 434 U.S. 497 (1978).

⁷⁰ Marcus, P. and Whitebread, C., str. 130.

⁷¹ United States v. Scott, 437 U.S. 82 (1978).

⁷² United States v. Wilson, 420 U.S. 332 (1975).

⁷³ Burks v. United States, 437 U.S. 1 (1978).

⁷⁴ Price v. Georgia, 398 U.S. 323 (1970).

⁷⁵ Green v. United States, 355 U.S. 184 (1957).

⁷⁶ Engl. matter of law.

⁷⁷ Burks v. United States, 437 U.S. 1 (1978).

⁷⁸ Hudson v. Louisiana, 450 U.S. 40 (1982).

⁷⁹ Tibbs v. Florida, 457 U.S. 31 (1981).

⁸⁰ Richardson v. United States, 468 U.S. 317 (1984).

Kada je optuženi osuđen i izrečena mu kazna, ali kasnije uloži žalbu i dobije novo suđenje i onda bude osuđen drugi put za isto djelo, Klauzula o dvostrukoj ugroženosti ne zabranjuje nametanje strožije kazne u ponovnoj osudi⁸¹. Međutim, postojao bi neizbježan rizik od „pravosudne osvete“ i optuženi bi mogao da se plaši da se žali na prvobitnu presudu ako se suočava sa rizikom strožije kazne na ponovnom suđenju (pravilo *North Carolina v. Pearce*)⁸². Međutim, ovo pravilo se ne primjenjuje ako je izrečena teža kazna poslije ponovnog suđenja, i to poslije suđenja na nižem sudu⁸³ ili ako je teža kazna nametnuta od porote, a ne od sudije⁸⁴.

Žalba poslije „priznanja krivice“⁸⁵: uopšteno, dobrovoljno i razumno priznanje krivice konstituise odustajanje od odbrane, čak i gdje je bilo značajne advokatske ili sudske greške⁸⁶. Ovo uključuje odbranu zasnovanu na Klauzuli o dvostrukoj ugroženosti⁸⁷.

Tužilac se prije suđenja može žaliti prije početka suđenja (prije nego je ugroženost nastala)⁸⁸. Poslije nastanka ugroženosti, ali prije osude tužilac se može žaliti na sudske odluke ukoliko završetak procesa nije bio utemeljen na nevinosti optuženog⁸⁹.

Najjasniji slučaj dvostruke ugroženosti događa se kada je na oslobađajuću presudu uložena žalba ili se traži ukidanje odvojeno od tužilaštva. Zabrana se primjenjuje bilo da je presuda o oslobađanju donesena od strane porote ili sudije⁹⁰. Klauzula o dvostrukoj ugroženosti se primjenjuje samo ako optuženi može biti izložen drugom suđenju za isto djelo i ne zabranjuje razmatranje odluke suprotno optužbi koje neće zahtijevati dalje suđenje⁹¹. Žalba države na kaznu nametnutu poslije proglašenja krivim (na osnovu toga da je kazna previše blaga) ne ugrožava zabranu dvostruke ugroženosti protiv višestruke optužbe ili višestrukih kazni za isto djelo⁹².

Država može generalno da traži cjelovit domet krivičnih i građanskih kazni protiv optuženog ako je to opravdano u pojedinačnom procesu⁹³. Ako je optuženom suđeno u krivičnom postupku, država ne smije poslije toga da vodi pamični postupak protiv optuženog tražeći da se dosudi kazna u pamičnom postupku⁹⁴.

Kada je jednom prihvaćena Klauzula o dvostrukoj ugroženosti, optuženi se ne može optužiti drugi put za isto djelo u vezi sa prvim suđenjem, niti mu se može izreći više od jedne kazne za isto djelo⁹⁵. Vrhovni sud smatra da se dva zločina smatraju istovrsnim krivičnim djelom osim ako svaki zločin zahtjeva dodatni dokazni materijal koji drugi zločin ne zahtijeva⁹⁶. Taj sud je imao dva pravila za određivanje koja

⁸¹ Marcus, P. and Whitebread, C., str. 132.

⁸² *North Carolina v. Pearce*, 395 U.S. 711 (1969).

⁸³ *Colten v. Kentucky*, 407 U.S. 104 (1972).

⁸⁴ *Chaffin v. Stynchcombe*, 412 U.S. 17 (1973).

⁸⁵ Engl. guilty plea.

⁸⁶ *Mabry v. Johnson*, 467 U.S. 504 (1984).

⁸⁷ Marcus, P. and Whitebread, C., str. 132.

⁸⁸ *Serfass v. United States*, 420 U.S. 377 (1975).

⁸⁹ *United States v. Scott*, 437 U.S. 82 (1978).

⁹⁰ *United States v. Matrin Linen Supply Co.*, 430 U.S. 564 (1977).

⁹¹ *United States v. Wilson*, 420 U.S. 332 (1975).

⁹² *United States v. DiFrancesco*, 449 U.S. 117 (1980).

⁹³ Marcus, P. and Whitebread, C., str. 133.

⁹⁴ *United States v. Halper*, 490 U.S. 435 (1989).

⁹⁵ Marcus, P. and Whitebread, C., str. 133.

⁹⁶ *Blockburger v. United States*, 284 U.S. 299 (1932).

dva zločina sačinjavaju istovrsno krivično djelo – različitosti između višestrukih kazni u pojedinačnom i višestrukome suđenju⁹⁷.

Upotreba *Blockburger* testa: U vezi sa krivičnim djelima vezanim za saobraćaj, osuda neuspjeha da se smanji broj nezgoda ograničenjem brzine, nije nužna zabrana državi za naknadno optuživanje za ubistvo iz nehata⁹⁸. Nehatno ubistvo automobilom ne zahtijeva uvijek dokaz o propustu u ograničenju brzine - dva krivična djela nisu istovrsna kao svrha dvostruke ugroženosti⁹⁹. Uz to, nakon osude za „vožnju za zabavu“¹⁰⁰, optuženi ne može biti procesuiran za krađu vozila zbog toga što nema dodatnih činjenica koje su potrebne za drugu optužnicu¹⁰¹.

Izvršenje krivičnog djela u užem smislu¹⁰² i dogovorenog krivičnog djela su odvojena i posebna krivična djela¹⁰³. Dogovor za kršenje dvije odvojene zakonske odredbe može biti podijeljen u razdvojena krivična djela ako svaka zakonska odredba zahtijeva dokazivanje različitih činjenica¹⁰⁴.

Tamo gdje postoji dvije ili više žrtava, tu postoje dva ili više krivičnih djela¹⁰⁵. U *Cucci v. Illions*¹⁰⁶ optuženi je bio optužen za ubistvo svoje žene i dvoje djece u tri odvojena suđenja, po jedno za svaku žrtvu. Porota je u prvom i drugom suđenju utvrdila zatvor kao kaznu, ali se u trećem suđenju vratila na smrtnu kaznu. Iako je tužilac prihvatio traženje smrtne kazne, treća osuda je bila potvrđena¹⁰⁷.

Nema kršenja dvostruke ugroženosti kada je u odvojenom osnovu za krivična djela ponuđeno da se dokaže da je kršenje krivičnih zakonskih odredbi organizovano. Prema tome, gdje je optuženi bio osuđen za krijumčarenje droge i kasnije za organizovanu kriminalnu aktivnost, koja uključuje prvobitnu osudu, ali koje ne mora biti kompletirano u vrijeme prvobitne osude, dva krivična djela procesuirana odvojeno su bez kršenja Klauzule o dvostrukoj ugroženosti¹⁰⁸.

Ako ugroženost proizilazi zbog težine krivičnog djela, optuženi ne može pokušati ponovo sa nikakvim lakšim krivičnim djelom uključenim u teže djelo¹⁰⁹. Osim toga, biti stavljen u ugroženost zbog lakšeg krivičnog djela zabranjeno je u ponovljenom suđenju za teže djelo¹¹⁰. Međutim, ako je optuženi osuđen zbog fizičkog napada i kasnije žrtva umre, optuženi je mogao biti osuđen za ubistvo¹¹¹. Ključni element teškog krivičnog djela nije postojao do procesuiranja lakšeg krivičnog djela¹¹².

Neki postupci mogu biti zločini i u federalnom i u državnom zakonu ili u zakonima dvije različite države¹¹³. Kada je to tako, postoji efekat dva različita zločina sadržana u istom aktu, tako da može biti oslobođen ili osuđen optuženi koji pod jednom jurisdikcijom ne može biti procesuiran, a pod drugom

⁹⁷ Vidi *Grady v. Corbin*, 495 U.S. 508 (1990).

⁹⁸ *Marcus, P. and Whitebread, C.*, str. 134.

⁹⁹ *Illions v. Vitale*, 447 U.S. 410 (1980).

¹⁰⁰ Eng. joyriding.

¹⁰¹ *Brown v. Ohio*, 432 U.S. 161 (1975).

¹⁰² Eng. substantive offence.

¹⁰³ *Iannelli v. United States*, 420 U.S. 770 (1975).

¹⁰⁴ *Albemaz v. United States*, 450 U.S. 333 (1981).

¹⁰⁵ *Marcus, P. and Whitebread, C.*, str. 134.

¹⁰⁶ 356 U.S. 571 (1958).

¹⁰⁷ *Marcus, P. and Whitebread, C.*, str. 134.

¹⁰⁸ *Garett v. United States*, 471 U.S. 773 (1985).

¹⁰⁹ *Harris v. Oklahoma*, 433 U.S. 682 (1977).

¹¹⁰ *Brown v. Ohio*, 432 U.S. 161 (1977).

¹¹¹ *Diaz v. United States*, 223 U.S. 442 (1912).

¹¹² *Marcus, P. and Whitebread, C.*, str. 135.

¹¹³ *Heath v. Alabama*, 474 U.S. 82 (1985).

jurisdikcijom može biti procesuiran po odredbama o dvostrukoj ugroženosti¹¹⁴. Inače, kad je optuženi osuđen za kršenje zakona od strane lokalnih vlasti, država je izuzeta od istrage za „isto djelo“¹¹⁵.

Snaga presudene stvari

Pošto ranije osuđivanje i oslobađanje nužno zabranjuje kasnije gonjenje za drukčija kažnjiva djela nastala od strane istog kriminalnog akta, tužilac može spriječiti isticanje činjenica neophodno zasnovanih u korist odbrane optuženog u ranijem suđenju¹¹⁶. Ovo je doktrina snage presudene stvari: stranke koje imaju punu sposobnost utvrđivanja činjenica u jednom procesu, stopirane su zbog istih činjenica u svakom sljedećem procesu – i kada to uključuje drukčiju odbranu¹¹⁷.

Doktrina snage presudene stvari se primjenjuje i kad je posljedica činjenice koja predstavlja razmatranje optužbe koja je neophodno zasnovana na odbrani optuženog u ranijem suđenju¹¹⁸. Često je, međutim, teško definisati šta je bio osnov za oslobađanje optuženog u ranijem suđenju, jer se porotnici često vraćaju samo osnovnim stvarima („kriv“ ili „nije kriv“), bez ikakvih specifičnih nalaza.

Prestanak ugroženosti

U slučaju *Kepler v. United States*¹¹⁹ sudija *Holmes* je u izdvojenom mišljenju formulisao koncept „stalna ugroženost“ koji je tek kasnije imao neki uticaj. *Holmes* je zaključio da ukoliko je ugroženost jednom bila prisutna, ona se proteže i kroz buduće procese koji proizilaze iz prvobitne optužnice. „Logično i razumno“, naveo je *Holmes*, lice ne može biti više od jednog puta ugroženo povodom iste stvari, bez obzira na to koliko puta mu se sudilo. Ugroženost treba da bude jedan stalan proces od početka do kraja postupka. U skladu s tim, nema zabrane ponovnog suđenja koje se temelji na prvobitnoj optužnici nakon uspješne žalbe države poslije oslobađajuće presude. Ponovno suđenje je moguće poslije neispravne kako oslobađajuće tako i osuđujuće presude. Većina sudija Vrhovnog suda je u slučaju *Kepler* odbila takvo gledište, smatrajući da oslobađajućom presudom prestaje početni rizik, te da bi drugim suđenjem optuženi bio dva puta bi izložen riziku. Osuđujuća presuda je takođe konačna, ukoliko optuženi ne odluči da je ospori.

U odluci u slučaju *Justices Boston Municipal Court v. Lydon*¹²⁰ Vrhovni sud se oslanjao na razloge neprestalne ugroženosti u kontekstu suđenja po *de novo* sistemu žalbe. Nakon što ga je sud za lakša krivična djela osudio, optuženi iz tog postupka odlučio je da uloži žalbu višem sudu zbog navodne manjkavosti dokaza na kojima se temelji osuda. Viši sud je donio odluku da takav prigovor nije dopušten, jer je jedino moguće pravno sredstvo suđenje *de novo*. Optuženi je onda reagovao da ukoliko argumenti optužbe na nižem sudu nisu bili dovoljno jaki da potkrijepe presudu, onda bi on trebao biti oslobođen i suđenje *de novo* bi ga dva puta izložilo ugroženosti. Većina u Vrhovnom sudu je, odbacujući ovakav argument, smatrala da je suđenje pred nižim sudom i suđenje *de novo* dvostepeni kontinuirani postupak, a ne dva odvojena postupka.

¹¹⁴ *Bartkus v. Illinois*, 359 U.S. 121 (1959).

¹¹⁵ *Waller v. Florida*, 397 U.S. 387 (1970).

¹¹⁶ *Ashe v. Swenson*, 397 U.S. 436 (1970).

¹¹⁷ *Marcus, P. and Whitebread, C.*, str. 136.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ 195 U.S. 100, 24 S.Ct. 797, 49 L.Ed. 2d 114 (1904).

¹²⁰ 488 U.S. 294, 104 S.Ct. 1805, 80 L.Ed. 2d 311 (1984).

Postupak koji je okončan bez presude o krivici optuženog ili njegove nevinosti, a gdje je utvrđena ništavog sudskog postupka takođe predstavlja slučaj gdje je ugroženost kontinuirana¹²¹. Tako je u slučaju *Richardson v. United States*¹²² Vrhovni sud u slučaju ništavog sudskog postupka postigao učinak sličan odluci u *Justices Boston Municipal Court v. Lydon*. Optuženi je tvrdio da ne bi trebao biti izložen drugom suđenju nakon porote koja ne može donijeti odluku, što je rezultat ništavog sudskog postupka, budući da je sudeći sudija pogriješio ne dopuštajući optuženom da podnese prijedlog za oslobađajuću presudu na osnovu nedovoljnih dokaza iz prvog suđenja. Vrhovni sud je odbacio takvu tvrdnju kao neprikladno viđenje prvog i drugog suđenja i odvojeno izlaganje ugroženosti, navodeći da „nemogućnost porote da donese presudu, nema za posljedicu prestanak ugroženosti“.

„Isto djelo“

Djela koji doprinose dvostrukoj ugroženosti nisu nužno određena posebnim nazivima i zakonskim odredbama¹²³. Dva djela mogu imati različite nazive i biti zabranjena različitim zakonskim odredbama, a ipak sačinjavati „isto djelo“ u smislu dvostruke ugroženosti. Bez obzira na to da li su djela ista, potrebno je ispitati njihove elemente. Međutim, čak iako dva djela nisu ista, oslobađajuća presuda po prvoj optužnici može isključiti drugu optužnicu na osnovu doktrine presuđene stvari, što je takođe jedan vid zaštite protiv dvostruke ugroženosti.

Iako bi dva djela inače bila shvaćena kao ista na osnovu provjere njihovih zakonskih elemenata, odvojene optužnice neće biti zabranjene kada su uključene različite vlasti (državne i federalne). Na osnovu doktrine o dvojnoj suverenosti, optužnice različitih organa vlasti za potpuno isto djelo, čak i na osnovu identičnih zakona, nisu isključene zabranom dvostruke ugroženosti¹²⁴.

Ponovno podizanje optužbe

Brojne inicijacije tužioca nikada nisu dovele do toga da rizik dvostruke ugroženosti bude prisutan kao kada tužilac ponavlja predmet optuženja odbačen prethodno sudski ili od strane velike porote¹²⁵. Isto tako, više optužnica koje imaju za posljedicu i više suđenja nisu zabranjene ako se odnose na različita djela. Odvojene optužnice koje proizvode odvojena suđenja koje se temelje na djelima utvrđenim zakonom, nisu zabranjene tamo gdje je optuženi na sopstveni zahtjev ili na drugi način odgovoran za odvojena suđenja. Više suđenja na osnovu jedne optužnice nije zabranjeno, ukoliko je prvo suđenje ništavno, što je jasno predočeno ili dokazano od strane odbrane.

Ako porota odluči da optuženi nije kriv ili to potvrdi sudija, dvostruka ugroženost ne omogućava novo suđenje čak i ako se pokaže da se oslobađajuća presuda temelji na neispravnom provođenju zakona. Takođe, ako je drugo suđenje dozvoljeno nakon preinačenja osude, sud nije spriječen na osnovu dvostruke ugroženosti da odredi težu kaznu na temelju ponovne osude za isto djelo od one kazne koja je bila određena

¹²¹ La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N., str. 1171.

¹²² 468 U.S. 317, 104 S. Ct. 3081, 82 L. Ed. 2d 242 (1984).

¹²³ La Fave, W. R., Israel, H. J. and King, J. N., str. 1172.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

prethodnom osudom. Kao što je Vrhovni sud priznao u slučaju *United States v. Jom*¹²⁶ čak i ako je poništenje postupka prouzrokovano pristankom optuženog, dvostruka ugroženost sprječava ponovno podizanje optužnice u slučaju da se okolnosti koje su proizvele poništenje „mogu pripisati tužilačkoj ili sudskoj nepravilnosti“.

Kada se odlukom o poništenju postupka na osnovu prijedloga optuženog ili u odlukom sudećeg sudije *sua sponte*¹²⁷ zabrani drugo suđenje, temelji se mogu tražiti u slučaju *United States v. Perez*¹²⁸. U ovom slučaju, jednoglasnom odlukom svih sudija, Vrhovni sud je odlučio da se zbog neuspjeha porote da donese oslobađajuću ili osuđujuću presudu - ne zabranjuje ponovno suđenje optuženom¹²⁹. Kako je Sud naveo u slučaju *Arizona v. Washington*¹³⁰: „Riječi ‚očita nužnost‘¹³¹ jasno karakteriše veličinu tužiočevog tereta ... Međutim, očito je da se ključna riječ ‚nužnost‘ ne može doslovno shvatiti: umjesto toga, za razliku od *Webster*-ovog mišljenja, mi smatramo da postoje različiti stepeni nužnosti, te zahtijevamo da to bude ‚visok stepen‘ prije zaključka da je poništenje postupka opravdano“.

Literatura

1. [Cammack](#), M.E., [Norman M. and Garland](#), M.N. (2006). *Advanced Criminal Procedure in a Nutshell*, 2d, Chicago: Gilbert Law.
2. *Federal Criminal Code and Rules* (2010). Chicago: Gilbert Law.
3. *Federal Rules of Criminal Procedure* (2010). Chicago: Gilbert Law.
4. [Handling, A. \(2009-2010\). Criminal Case in New York](#), Chicago: Gilbert Law.
5. [Johnson](#), P. and [Cloud](#), M. A. (2005). *Constitutional Criminal Procedure: Investigation to Trial*, 4th, Chicago: Gilbert Law.
6. Kamisar, Y., LaFave, W., Israel, J., King, N. and Kerr, S. O. (2008). *Basic Criminal Procedure (Police Practices): Cases, Comments, Questions*, 12th Edition, Chicago: Gilbert Law.
6. LaFave, R. W. (2009). *Search and Seizure: A Treatise on the Fourth Amendment*, 4th (Criminal Practice Series), St. Paul, Minn: West Publishing
8. La Fave, W. R., Israel, H. J. and King. J. N. (2000). *Criminal Procedure*, St. Paul., Minn.: West Publishing.
9. Marcus, P. and Whitebread, C. (1966). *Criminal Procedure*, „Harcourt Brace Legal and Professional Publications, Inc.“, Chicago: Gilbert Law.
10. Marder, S.N. (2004). *The Jury Process (Turning Point Series)*, Chicago: Gilbert Law.
11. Subin, H, Berke, B. and Tirschwell, E. (2005). *The Practice of Federal Criminal Law: Prosecution and Defense*, Chicago: Gilbert Law.
12. Weinreb, L. (2006). *Cases, Comments and Questions on Criminal Process*, 7th, Chicago: Gilbert Law.
13. West, T. (2010). *Illinois Criminal Law and Procedure*, St. Paul., Minn: “West Publishing”.

Summary

¹²⁶ 400 U.S. 470, 91 S. Ct. 547, 27 L. Ed. 2d 543 (1971).

¹²⁷ Po svojoj volji.

¹²⁸ 22 U.S. 579, 6 S. Ct. 6 L. Ed. 2d 165 (1824).

¹²⁹ Vrhovni sud je naveo: „Mi smatramo da je u svim slučajevima ovakve prirode sudu dozvoljeno u skladu sa zakonom da otpusti porotu kada god bi po njegovom mišljenju i uzimajući u obzir sve okolnosti postojala jasna potreba za takav čin“.

¹³⁰ 434 U.S. 497, 98 S. Ct. 824 54 L. Ed. 2d 717 (1978).

¹³¹ Eng. manifest necessity.

The Fifth Amendment to the United States Constitution provides that „no person shall] be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb”. Although it seems that such provision prevents retrial for the same criminal offense, its effect goes beyond that scope. As a consequence, there are restrictions to the double jeopardy. The most significant effect of this clause is evident in case of repeated criminal procedure.

Constitutional double jeopardy clause was established so that a person is protected from a danger of retrial and possible conviction for the same punishable offense. In addition, the Fifth Amendment is applicable only to the federal indictments while the double jeopardy clause is so crucial for the constitutional heritage of the US that it was incorporated in the Fourteenth Amendment due process clause and is therefore compulsory for all federal states.

Double jeopardy clause implies that the person who committed one punishable offense may be subject to only one indictment or punishment for that offense. Therefore, when the accused is charged for the criminal offense and procedure is completed by the conviction or acquittal or the procedure reached a point that the release is same as termination of procedure based on innocence of the accused – any future conviction or punishment of the same offense is excluded, except if the interference is removed or dismissed. The purpose of the double jeopardy clause is to protect the accused from living in constant fear and uncertainty and avoid situation in which innocent person is found guilty by a new indictment. Basic idea that is deeply embedded, at least in Anglo-American legal system, is that the state, with all of its might and power, will be prevented from repeating attempts to convict a person of alleged offense and expose him/her to harassment and costs or to a life of constant anticipation, distress or fear of possibility that although innocent, he/she will be found guilty.

In elements of double jeopardy in case of *Ball v. United States* the Supreme Court considered the exemption from the general constitutional ban of retrial of already convicted person. In reality thus the practice of retrial facilitates sometimes the rights of the accused as does the social interest.

Key words: double jeopardy, punishable offense, *ne bis in idem*, US Supreme Court, due process clause, accused' appeal.

STRATEGIJE SUZBIJANJA PORODIČNOG NASILJA U EVROPSKOJ UNJI I NA ZAPADNOM BALKANU

Danijela Spasić (MA)

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Ivana Radovanović

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Marta Tomić (MA)

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Apstrakt: Rad predstavlja uporednu analizu strateških dokumenata donetih na državnom nivou u tri zemlje Evropske unije (Švedska, Velika Britanija i Slovenija) i nekim zemljama Zapadnog Balkana (Federaciji Bosne i Hercegovine, Hrvatskoj i Albaniji) na planu suzbijanja nasilja u porodici i zaštite žena od nasilja. Usvajanje strategija i akcionih planova, na kojima se zasnivaju i promene zakonske regulative u ovoj oblasti, inicirano je, kako obavezama preuzetim pristupanjem CEDAW (Konvenciji Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena), Opcionom protokolu i Preporuci broj 19 uz Konvenciju o suzbijanju nasilja u porodici, tako i brojnim preporukama Komiteta ministara Saveta Evrope o suzbijanju nasilja u porodici i zaštiti žena od nasilja. U radu se definišu ključne tačke ovih dokumenata, viši njihova uporedna analiza, iznose opšti zaključci i nalazi, ali i daju preporuke za prevazilaženje nedostataka. Kompleksno sagledavanje postavljenog problema obuhvata i presek aktuelne legislative u pomenutim zemljama i kritičko sagledavanje njenih dometa i slabosti. Komparativna analiza ovih dokumenata i njeni nalazi mogli bi poslužiti kao smernice za izradu Strategije za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji, čija se izrada i usvajanje prepoznaju kao jedan od preduslova za pristupanje ekonomsko-političkoj zajednici evropskih naroda, ali i za pokretanje procedure izmena važećeg zakonodavstva u oblasti nasilja u porodici i zaštite žrtava.

Ključne reči: strategije, preporuke, nasilje u porodici, Evropska unija, Zapadni Balkan

Uvod

“...Države imaju obavezu da upotrebe određene mere da spreče, istraže i kazne dela nasilja, bilo da su ta dela počinjena od države ili fizičkih lica, i da žrtavama obezbede zaštitu...”

(Preporuka br. R (2002)5 Komiteta ministara/Saveta Evrope državama članicama o zaštiti žena od nasilja)

Nasilje u porodici je endemična pojava, a nasilje prema ženama od strane njihovih partnera je krivični, kriminološki i sociopatološki fenomen koji preseca sve kulture, religiozne i regionalne granice, pri čemu je fizičko nasilje najdrastičniji vid ispoljavanja bračnog nasilja. Nasilje nad ženama je okrutno ponašanje koje je prisutno u svim društvima (Spasić i dr., 2009: 405), a naročito je rasprostranjeno u zemljama u tranziciji u kojima je ispoljavanje nasilja povećano, a odnosi u društvu u znatnoj meri poremećeni (Rechel, et. al, 2003). Nasilje prijavljuje između 22 i 35% žena u svetu koje se iz bilo kog razloga obraćaju za pomoć urgentnim medicinskim službama, kao i 23% trudnica koje se javljaju radi prenatalne

zaštite (Bradley, et al., 2002: 271). Na osnovu iznetih, ali i podataka iz brojnih drugih istraživanja, nasilje u porodici postalo je sinonim za nasilje nad ženama i ove forme nasilja se u praksi izjednačuju.¹

Rasprostranjenost i frekventnost ove pojave u svetu i u evropskim zemljama, uslovile su donošenje brojnih međunarodnih dokumenata na nivou Ujedinjenih nacija, Evropske unije, Saveta Evrope (deklaracija, konvencija, preporuka i savetodavnih mišljenja) kojima je međunarodna zajednica naložila, odnosno, preporučila državama-potpisnicama preduzimanje mera i usvajanje konkretnih strateških akata, akcionih planova i zakonskih procedura.

Polazeći od činjenice da je Srbija tranziciono društvo sa izraženim violentnim oblicima socijalnih interakcija, ovaj rad ima za cilj da pokaže u kojoj meri su institucionalni oblici formalnih i neformalnih društvenih odgovora adekvatni i uspešni u prevenciji i suzbijanju porodičnog nasilja. Njihova uspešnost biće procenjena kroz uporednu analizu oblika i rezultata institucionalnog reagovanja u zemljama sa „dobrom praksom“ koja je potvrđena zaključcima CEDAW Komiteta², ali i procenama Komiteta ministara/ki Saveta Evrope, kao nadzornog organa Saveta koji svojim preporukama daje smernice za zaštitu žena od nasilja u porodici. Jedna od najkonkretnijih preporuka Saveta glasi:

„Zemlje članice (Saveta Evrope, *prim. aut.*) treba da uvedu, razviju i/ili poboljšaju nacionalnu politiku protiv nasilja koja se temelji na:

- a. Maksimalnoj sigurnosti i zaštiti žrtava;**
- b. Osnaživanju žena žrtava kroz optimalnu podršku i pomoć struktura kojim se izbegava sekundarna viktimizacija;**
- c. Prilagodavanju kaznenog i građanskog prava uključujući sudsku proceduru;**
- d. Podizanju javne svesti, edukaciji dece i mladih osoba;**
- e. Osiguravanju posebnog treninga za profesionalke/ke koji se suočavaju sa problemom nasilja nad ženama;**
- f. Prevenciji u svim relevantnim područjima.“**

Izvod iz *Preporuke Saveta Evrope Rec (2002)5* Komiteta ministara državama članicama o zaštiti žena od nasilja.

¹ Rezultati najsveobuhvatnije studije koja je proučavala rasprostranjenost različitih formi porodičnog nasilja u 90-ak država i društava sa svih kontinenata (Levinson, D., *Family Violence in Cross-Cultural Perspective*, Newbury Park, Calif. Sage, 1989). Iz ovih podataka se može zaključiti da je nasilje u porodici raširena pojava u većini regiona sveta, da su žene najčešće žrtve, a muškarci izvršioi nasilja u braku.

Pogledati više u: Nikolić-Ristanović, V., *Preživeti tranziciju-svakodnevni život i nasilje u postkomunističkom i postratnom društvu*, Službeni glasnik, Beograd, 2008; Spasić, D., Radovanović, I., *Istraživanja porodičnog nasilja*, Zbornik radova sa skupa "Istraživanja u specijalnoj pedagogiji", FASPER, 2009; Heise, L. et al., *Ending violence against women*, *Population Reports*; Johns Hopkins University School of Public Health, Population Information program Series L, No 11, Baltimore 1999.; Smeenk, W., Malsch, M. *Family Violence and Police Response – Learning From Research, Policy and Practice in European Countries*, Ashgate Publishing Company, Burlington, 2005.

² Nadzorni mehanizam CEDAW (Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, usvojene 1979. godine) je Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena. Države, potpisnice CEDAW, dužne su da šalju periodične izveštaje Komitetu, zajedno sa izveštajima OECD (organizacijama civilnog društva), koji se analiziraju i predstavljaju osnovu za procenu stepena (ne)poštovanja odredbi CEDAW, preuzetih njenom ratifikacijom.

Velika Britanija

U Velikoj Britaniji, sve do 1970-ih godina porodično nasilje je smatrano za privatnu stvar. Zakoni su bili poslednje sredstvo za rešavanje slučajeva porodičnog nasilja, a pritvor, odnosno hapšenje nasilnika koristilo se samo sporadično, kako bi se održao red i mir (Hoyle, 1998: 1). Međutim, u Velikoj Britaniji se danas porodično nasilje tretira kao svaki drugi zločin. Donet je niz posebnih zakona koji koji su omogućili udaljavanje nasilnog muškarca iz kuće, pritvor, odnosno hapšenje u slučaju kšćenja zaštitnih mera i smeštaj za žrtve porodičnog nasilja. U tom cilju, vlada je izdvojila značajne sume novca za realizaciju brojnih projekata među kojima su službe za pomoć žrtvama, projekti za smanjenje zločina prema ženama, SOS telefoni i slično (Ignjatović, 2002: 84)³

Pored toga, Vlada Velike Britanije i njena nadležna ministarstva, doneli su Strateški plan reagovanja na ozbiljne i teške oblike kriminala u zemlji. Plan akcije, pod naslovom **Spasavanje života, umanjenje štete i zaštita javnosti – Akcioni plan za sprečavanje nasilja 2008-2011** (*Saving Lives. Reducing Harm. Protecting the Public. An Action Plan for Tackling Violence 2008-2011*) predstavlja strateški dokument britanske vlade kojim se određuje opseg od ukupno 51 aktivnosti koje treba preduzeti u cilju smanjenja obima najtežih oblika kriminala: ubistva, ozbiljna ranjavanja, zločini iz mržnje, seksualno nasilje, kriminalitet bandi, dečja Internet pomografija, nasilje u porodici.⁴ Akcioni plan za sprečavanje nasilja 2008-2011, kao strateški dokument, definiše pojam nasilja, njegove oblike, incidencu, rasprostranjenost i karakteristike pojedinih oblika. Zločini u privatnoj sferi, među ljudima koji su imali ili imaju neku vrstu bliskog odnosa, uglavnom obuhvataju nasilje muškaraca nad ženama kao posledicu rodne neravnopravnosti. Ovi zločini obuhvataju: nasilje u porodici, nasilje zasnovano na časti, prisilne brakove i genitalno sakacenje, skoro sve oblike seksualnog nasilja i trgovine ljudima u cilju seksualne eksploatacije.

U Akcionom planu dat je sumiran pregled ključnih ciljeva u ostvarivanju vizija britanskog društva na ovom planu i predlog akcija za njihovo ostvarivanje:

- rad sa policijom na prikupljanju informacija i otkrivanju vatrenog oružja;
- identifikacija bandi, njihovih članova, zaštita svedoka u procesima protiv nasilnih bandi;
- rad sa volonterskim organizacijama na planu obrazovanja mladih ljudi o opasnostima posedovanja i nošenja vatrenog oružja;
- kvalitetne i efikasne istrage i pojačano krivično gonjenje u slučajevima seksualnog nasilja;
- zaštita dece od Internet seksualnih prestupnika i zloupotreba;
- **obezbeđivanje dvostruko više stručnjaka u sudovima za rad sa žrtvama porodičnog nasilja, formiranje agencije na nacionalnom nivou sa ciljem smanjenja viktimizacije;**
- implementacija Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima i prostitucije;
- proaktivno delovanje prema potencijalnim izvršiocima nasilja;
- zaštita javnosti od rizika i ozbiljne štete od opasnih nasilnika nakon izdražavanja zatvorskih kazni;
- usluge podrške i nezavisne savetodavne pomoći žrtvama nasilja;
- redefinisanje medijskih sadržaja koji prikazuju favorizuju nasilje;

U procesu sprovođenja aktivnosti na suzbijanju nasilničkog kriminala, nacionalno **krivično pravosuđe** je preduzelo niz mera za efikasnije privođenje pravdi prestupnika, njihovo adekvatno kažnjavanje i pomoć i podršku žrtvama. Uspostavljena je takođe i sudska zaštita svedoka u procesima protiv bandi. U oblasti **kažnjavanja**, krivično pravosuđe je od 2003. godine uvelo obavezan pritvor za opasne, seksualne i nasilne

³ Navedeno prema: WAVE Office, Austrian Womens Shelter Network (2000) „Prevention of Domestic Violence Against Women – European Survey Good Practice Models“.

⁴ Iako, prema analizi stanja, ovi najteži oblici kriminaliteta čine oko 1% svih zločina u Velikoj Britaniji, procenjeno je da su njihove posledice mnogostruko jače i teže (fizičke povrede, psihicke traume, širenje starha i nesigurnosti u celom društvu).

prestupnike sve dok se ne utvrdi da više ne postoji bezbednost po zajednicu.⁵ Uveden je niz programa za nasilne prestupnike fokusiran na njihovu reintegraciju u zajednicu, smanjenje recidiva i akreditovani programi njihovog lečenja, zapošljavanja uz kombinaciju sa uslovnim kaznama. *Upravljanje* aktivnostima na planu sprečavanja i suzbijanja nasilja, biće stavljeno u nadležnost koherentnih i efikasnih nacionalnih struktura upravljanja, koje će okupiti relevantna vladina ministarstva i sve ključne aktere, uključujući i policiju na najvišem nivou. Pri tome će biti uspostavljeni i razvijeni mehanizmi za definisanje i realizovanje *lokalnih prioriteta*.⁶ Na planu *podrške žrtvama* Akcioni plan ističe kao izuzetno važnu činjenicu da je za identifikaciju, procenu i upravljanje rizikom u okviru lokalnih odgovora na nasilje, važno biti fokusiran na potrebe i prava žrtava.⁷ U oblasti reforme pravosudnog sistema predviđeno je da se do 2011. godine udvostruči broj specijalnih savetnika za nasilje u porodici pri krivičnim sudovima, koji će žrtve voditi kroz krivični postupak i obezbediti im blagovremenu i kvalitetnu pravnu pomoć.⁸

Švedska

Švedska jedna od prvih zemalja koja je zlostavljanim ženama omogućila pravnu zaštitu od nasilja u porodici (Milivojević, 2003: 75). Još 1864. godine žene su dobile mogućnost da se zaštite od supruga koji ih fizički zlostavlja. Od reforme, šezdesetih godina prošlog veka, do danas, Švedska predstavlja jednu od vodećih država u oblasti ravnopravnosti polova i zaštite od partnerskog nasilja.⁹ Godine 1998. godine, i pored brojnih kritika, stupio je na snagu tzv. *Zakon o ženskom miru*. Novopredviđeno krivično delo, *ozbiljno narušavanje ženskog integriteta*, inkriminiše slučajeve ponovljenog nasilja od strane muškarca prema ženi sa kojom on živi u bliskom odnosu. Na državnom, strateškom nivou, Švedska vlada oformila je statističku bazu podataka, tzv. *Zvono upozorenja*, koja dozvoljava policiji da brzo pristupi informacijama koje su u vezi sa incidentom porodičnog nasilja i to informacijama o žrtvi, ranijim incidentima, mogućem učiniocu i preduzetim merama. Posebna pažnja posvećuje se i bezbednosti žrtve. U postupku pred sudom žrtvi se nude različiti oblici zaštite (telohranitelji, alarmi, zaštitne mere, promena identiteta i stanovanja) a švedske vlasti planiraju i uvođenje elektronskog nadzora nad nasilnicima koji su prekršili zaštitnu meru (Nylén, Heimer, 2010). Sistem pravne zaštite od nasilja u porodici u Švedskoj uspešan je, pre svega zbog kvalitetnih zakona i njihove dobre implementacije. Međutim, ono što ga posebno karakteriše i što mu daje posebnu vrednost, jeste bliska saradnja državnih institucija, agencija i nevladinih organizacija i rešenost države da se beskompromisno suprotstavi ovoj pojavi.

Pored muškog nasilja nad ženama, osnov za nacionalno delovanje predstavlja i *nasilje i ugnjetavanje u ime časti, kao i nasilje u istopolnim vezama*. U novembru 2007. godine usvojen je **Akcioni plan za borbu protiv muškog nasilja nad ženama, nasilja i zlostavljanja u ime časti i nasilja u**

⁵ Za nezakonito posedovanje oružja uvedena je, 2007. godine, minimalna kazna zatvora od 5 godina, za posedovanje noža uvedena je kazna od 2 do 4 godine zatvora.

⁶ Nacionalni i lokalni planovi moraju prepoznati i sadržati *ključne faktore rizika: individualni* (alkohol, droga, izloženost nasilju u mladosti, poremećaji ponašanja i neki poremećaji ličnosti), *lični odnosi* (najači u slučaju nasilja u porodici, pri kojem se javlja najviši stepen ponavljanja viktimizacije; seksualno zlostavljanje, odnosi sa višnjacima, pripadnost bandi), *uticaj lokalne zajednice* (povećano nasilje bandi, korišćenje oružja, socijalno lišavanje i siromaštvo, etničke tenzije) i *uticaj društva* (nejednakosti u pogledu pola, rase ili socijalne isključivosti).

⁷ Za njihovo delovanje, Vlada je za fond pomoći žrtvama do sada obezbedila oko 30 miliona funti, i još dodatnih 5,6 miliona funti tokom protekle godine. Procene Vlade potvrđuju da kvalitetna i efikasna podrška žrtvama, posebno u slučaju seksualnih zločina i nasilja u porodici, dovodi do manjeg procenta povlačenja žrtava iz sudskog postupka.

⁸ Pored toga, Kodeks za žrtve donet 2006. godine, obezbeđuje u budućnosti minimalni nivo usluga žrtvama.

⁹ Još 1962. godine donet je krivični zakon Švedske u kom je inkriminisano silovanje u braku, a od 1982. godine napad i telesne povrede nanete u krugu porodice postale su krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti.

istopolnim vezama.¹⁰ On obuhvata 56 mera kojima Vlada stvara uslove za veći i trajniji nivo angažovanja vladinih agencija, regionalnih i lokalnih vlasti. Generalno, Akcioni plan posebno obraća pažnju na okolnosti i situacije nasilja prema posebno ugroženim kategorijama žena: ženama sa fizičkim i psihičkim smetnjama, problemima bolesti zavisnosti, imigrantkinjama, pripadnicama nacionalnih manjina i starijim ženama. Ovaj plan pokriva i oblast nasilja i represije u ime časti. Ova vrsta nasilja se razlikuje od drugih zbog svoje kolektivne prirode, što znači da među izvršiocima i među žrtvama oba pola mogu biti žene ili muškarci, devojčice i dečaci. Akcioni plan se dalje proteže na gej, lezbejske, biseksualne i transrodne (LGBT) osobe izložene nasilju od strane svojih partnera. Sve mere, predviđene Akcionim planom za borbu protiv različitih oblika nasilja, polaze od specifičnih potreba žrtava. Pri tome, odgovornost za neophodnu podršku i zaštitu žrtava leži na centralnim i lokalnim organima vlasti. Akcioni plan obuhvata šest ključnih oblasti:

1. Pojačana zaštita i pomoć žrtvama nasilja
2. Veći naglasak na preventivnom radu
3. Viši standardi rada i veća efikasnost pravosudnog sistema
4. Efikasnije mere za nasilne prestupnike
5. Pojačana saradnja i koordinacija relevantnih institucija
6. Unapređena znanja i kompetencije

Slovenija

Narodna skupština Republike Slovenije usvojila je 27. maja 2009. godine, **Nacionalni program sprečavanja nasilja u porodici od 2009-2014.** Nacionalni program, sadrži nekoliko celina, a između ostalih, i: Uporednu analizu pravne prakse država članica EU, Ujedinjenih nacija (UN) i Saveta Evrope (SE), Procenu situacije nasilja u porodici na nacionalnom nivou i zvaničnu statistiku, Analizu saradnje među pojedinim ministarstvima zaduženim za aktivnosti na planu sprečavanja i suzbijanja nasilja u porodici, Aktivnosti nevladinih organizacija u borbi protiv nasilja u porodici, Istraživanja nasilja u porodici, Medijsko predstavljanje nasilja u porodici, Strategije protiv nasilja u porodici, Posebne strategije delovanja kao modusi realizacije opštih ciljeva Nacionalnog programa (*Strategije preventivnog delovanja* i *Strategije sprečavanja ponižavajućeg odnosa i telesnog kažnjavanja dece*), Izveštavanje o tretmanu žrtava nasilja u porodici, Pomoć osobama sa iskustvom nasilja.

Nacionalni program je strateški dokument koji određuje ciljeve, mere i ključne kreatore politike za sprečavanje i smanjenje nasilja u porodici u Sloveniji od 2009. do 2014. godine. Osnovni cilj ovog dokumenta je da se povežu aktivnosti različitih ministarstava i da se tako obezbedi efikasna akcija za smanjenje nasilja u porodici, na nivou njegove identifikacije, prepoznavanja i prevencije.¹¹ Osnovni dokument za pripremu Nacionalnog programa je Ustav Republike Slovenije¹². Po njemu, država štiti porodicu, majčinstvo, očinstvo, decu i mlade. Brak se zasniva na jednakosti među supružnicima. Deca u

¹⁰ Vlada Švedske je izdvojila više od 80 miliona evra za realizaciju ovog akcionog plana u periodu 2007-2010. U okviru ovog iznosa, 2,6 miliona dolara (20 miliona kruna) dodeljeno je organizacijama za borbu protiv nasilja nad ženama. Takođe, više od 16 miliona dolara (109 miliona kruna) je dodeljeno opštinama sa ciljem jačanja i proširivanja skloništa za žene i devojke.

¹¹ Konkretni zadaci i aktivnosti za ostvarivanje ciljeva i sprovođenje pojedinih mera biće identifikovani akcionim planovima koji se donose svake dve godine i kojima će se odrediti precizno vreme, rokovi i operativni modaliteti sprovođenja pojedinih aktivnosti.

¹² "Službeni glasnik Republike Slovenije, 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 i 68/06.

Republici Sloveniji, prema Ustavu, uživaju posebnu zaštitu, ljudska prava i osnovne slobode u skladu sa njihovim godinama i zrelošću.

U skladu sa ovim odredbama, donošenje Nacionalnog programa ima **tri osnovne svrhe**:

- 1) *usaglašavanje definicije nasilja u porodici* – kao polazne osnove za stručnjake iz različitih oblasti koji se suočavaju u svom radu sa žrtvama i počiniocima nasilja;
- 2) *osnivanje mreže organa i organizacija koji se bave nasiljem u porodici* - jasno definisanje pravila i postupaka kojima bi se osigurala zajednička akcija vlasti i organizacija koje se susreću sa predmetima nasilja u porodici;
- 3) *utvrđivanje mera za zaštitu žrtava nasilja u porodici* – odrasle žrtve su slobodne da odluče da li će nastaviti svoje delovanje u sudu.

Slovenija je, kao primer zemalja sa „dobrom praksom“ koje su takođe koordinirale zakonodavne promene i pripremile sveobuhvatna i sistematska rešenja za problem nasilja u porodici i međuinstitucionalnu saradnju, prihvatila iskustva Austrije i Nemačke. Za operacionalizaciju Akcionog plana kao i za Nacionalni program korišćena su pozitivna rešenja drugih zemalja (Finske, Španije, Norveške, Belgije, Velike Britanije). Kao veliki problem, međutim, uočene su suprotnosti između sprovođenja postojećih zakona i preporuka, odnosno veliki jaz između zakona i njihove implementacije. Kao dobra mera, s tim u vezi, pokazalo se osnivanje posebnog tela, kao što je to slučaj u Austriji - *intervencioni centri za prevenciju nasilja u porodici*. Prateći primer Norveške, koja je u 2000. godini, uspostavila program za akciju sprečavanja nasilja u porodici, planirano je i u Sloveniji formiranje intermedijarne grupe koja će brinuti o promenama u ovoj oblasti.¹³

Federacija Bosne i Hercegovine

U skladu s Operativnim planom rada Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za 2008. godinu izrađen je **Strateški plan za prevenciju nasilja u porodici za Federaciju Bosne i Hercegovine – 2009-2010 godine**. *Strateškim planom predviđene su aktivnosti na:*

- promeni legislative;
- izradi programa obuke i protokola o postupanju u oblastima obrazovanja, unutrašnjih poslova, socijalne zaštite, zdravlja i pravosuđa;
- istraživanjima u oblasti nasilja u porodici i uspostavljanju jedinstvene baze podataka o žrtvama nasilja i o nasilnim licima;
- sprovođenju istraživanja uzroka nasilja u porodici na području Federacije BiH;
- promociji nenasilnog ponašanja u porodici.

Izrada Strateškog plana za prevenciju nasilja u porodici predstavlja odlučnost Vlade Federacije Bosne i Hercegovine da, poštujući izgrađeni sistem međunarodnih dokumenata o zaštiti osnovnih ljudskih prava, unapredi zaštitu od nasilja u porodici kroz pružanje podrške svim institucionalnim i vaninstitucionalnim subjektima na aktivnostima prevencije i sprečavanja nasilja u porodici. Upravo na taj način, Strateški plan podstiče primenu međunarodnih i domaćih pravnih normi i standarda kojima se štite ljudska prava, promovise ravnopravnost polova i zabranjuje svaki vid nasilja uključujući i nasilje u porodici. Izrada Strateškog plana potvrđuje uključivanje Bosne i Hercegovine u zajedničke aktivnosti Saveta Evrope i Evropske unije sa ciljem podizanja svesti u društvu o problemu nasilja u porodici kao i stvaranja realnih pretpostavki za efikasnu prevenciju nasilja u porodici.

¹³ Sličan primer predstavlja i Irski nacionalni komitet za prevenciju nasilja nad ženama, koji je osnovan 1997. godine sa ciljem da uspostavi, razvija i sprovodi medijske kampanje na regionalnom i lokalnom nivou i u okviru regionalnih i lokalnih struktura. Žene se ohrabruju da traže pomoć, prijave nasilje i njegove počinioce.

Strateškim planom je kao definicija pojma nasilja u porodici prihvaćena sledeća: «*Nasilje koje obuhvata kako nasilje unutar uže porodice tako i nasilje unutar rodbine predstavlja sve ono što jedno lice čini drugom bez njegovog odobrenja.*» Pod pojmom porodice u smislu Porodičnog zakona Federacije BiH¹⁴ smatra se *životna zajednica roditelja i dece i drugih krvnih srodnika, srodnika po tazbini, usvojlaca i usvojenika i lica iz vanbračne zajednice ako žive u zajedničkom domaćinstvu.*

U Strateškom planu *prevencija nasilja* u porodici podrazumeva tri kategorije:

- **Primarna prevencija:** sprečavanje pojave nasilja (podizanje svesti, kampanje, edukacije)
- **Sekundarna prevencija:** identifikacija faktora rizika i rizičnih grupa, obezbeđenje pomoći (otvaranje SOS telefona, pravno savetovanje – tumačenja odredbi zakona i sl.)
- **Tercijarna prevencija:** odredbe koje sprečavaju pojavu daljeg nasilja (direktna pomoć žrtvama nasilja, otvaranje skloništa, efikasne policijske intervencije, sudske procedure, rad sa nasilnicima).

Donošenje Strateškog plana zasnivalo se i na činjenici da dokumenti domaćeg i međunarodno-pravnog karaktera obavezuju državu Bosnu i Hercegovinu, pa tako i njene entitete, na preduzimanje svih raspoloživih mera da bi se sprečilo nasilje u porodici, žrtve zaštitile u najvećoj mogućoj meri, a počinioci primereno kaznili.

Hrvatska

Vlada Republike Hrvatske je, 29. novembra 2007. godine, usvojila **Nacionalnu strategiju zaštite od nasilja u porodici, za razdoblje od 2008. do 2010. godine.** Ovaj strateški dokument, izrađen je i usvojen kao logičan odgovor Republike Hrvatske na Zaključne preporuke (CEDAW/C/CRO/2-3) koje je Odbor Ujedinjenih nacija (UN) za ukidanje svih oblika diskriminacije usvojio 2005. godine povodom Drugog i trećeg periodičnog izveštaja Republike Hrvatske za razdoblje od 1995. do 2003. godine.

U *Uvodnom delu* Strategije izneta je i obrazložena ustavna i međunarodna osnova njenog donošenja sa navođenjem relevantnih međunarodnih, regionalnih i lokalnih dokumenata (rezolucija, deklaracija, preporuka), ali i zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj (kao pregled svih važećih zakona kojima je na direktan ili indirektan način regulisano pitanje porodičnog nasilja. U *drugom delu* se, po posebnim odeljcima obrađuju područja delovanja, aktivnosti i planovi sprovođenja aktivnosti, sa prethodnom analizom i ocenom stanja u pojedinim područjima delovanja, kao i definisanim ciljevima i merama, i to:

1. *Edukacija stručnjaka koji rade u području zaštite od nasilja u porodici*
2. *Psihosocijalni tretman počinitelja nasilja u porodici*
3. *Analiza i implementacija zakona iz područja zaštite od nasilja u porodici*
4. *Skloništa i potpora žrtvi nasilja u porodici*
5. *Poboljšanje statusa žrtve u postupcima u kojima sudjeluje*
6. *Senzibilizacija javnosti za problematiku nasilja u porodici*

Strategija posebnu pažnju posvećuje, između ostalog, i potrebi rada na novim izmenama postojećih zakona, ponajpre, u cilju poboljšanja položaja žrtve porodičnog nasilja i pružanja što efikasnije pomoći počiniocima nasilja u promeni njihovog ponašanja, ali i usvajanja novih propisa, čije donošenje jednim delom nameću i zahtevi koji proizlaze iz međunarodnih i regionalnih dokumenata. Poseban akcenat je stavljen i na područja edukativnog usavršavanja stručnjaka u oblastima od značaja za prevenciju i

¹⁴ «Službene novine Federacije BiH», broj 35/05.

suzbijanje porodičnog nasilja, na (re)definisanje statusa žrtve i senzibilisanje javnosti za formiranje adekvatnog stava prema ovom obliku rodno zasnovanog nasilja.

U *trećem delu* Strategije, u Završnim odrednicama, navedeni su organi i tela zaduženi za njeno sprovođenje, rokovi za izveštavanje Vlade o rezultatima sprovođenja, obaveze i načini izveštavanja.

Albanija

Ministarstvo za rad, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, pokrenulo je, u julu 2006. godine, inicijativu za donošenje nacionalne **Strategije o rodnoj ravnopravnosti i nasilju u porodici**, *zajedno sa Akcionim planom*, koja je naredne godine i usvojena. Ovaj društveno-politički potez treba da predstavlja dokaz posvećenosti Vlade Albanije da, postizanjem rodne ravnopravnosti, sinhronizuje svoje aktivnosti sa inicijativama građanskog društva. Pored toga, ravnopravnost polova je ključni uslov obezbeđivanja integracije Albanije u Evropsku uniju i ispunjavanja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je Albanija potpisala u junu 2006. godine, s obzirom na kompleks osnovnih građanskih prava i vrednosti koje dele članice EU. Istovremeno, albansko društvo beleži povećan obim nasilja u porodici nad ženama, decom i starim osobama.¹⁵ Strategija obezbeđuje pristup institucionalnih mehanizama za ravnopravnost polova u glavne tokove javne politike, ublažavanje razlika po osnovu pola i sprečavanje nasilja u porodici. Generalno, ovaj strateški dokument sastoji se od dva tematske celine, odnosno, obrađuje dve glavne oblasti, a to su: *ravnopravnost polova i nasilje u porodici*. Glavni ciljevi Nacionalne strategije identifikovani su na osnovu trenutne realnosti u zemlji, ali i nastojanja da se dostignu standardi postavljeni Pekinškom platformom za akciju, Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) i Milenijumskim ciljevima razvoja.

Strukturalno, i prema oblastima koje problemski obrađuje, Strategija se sastoji iz sledećih celina: *Trenutna situacija (Demografska situacija i polna struktura, Ravnoteža polova u donošenju odluka, Ekonomska situacija, nejednakosti u siromaštvu i nejednakosti u radnoj snazi, Rodne razlike u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, Prezentacija i prisustvo žena u medijima), Nasilje u porodici (Pravni okvir, Rodna ravnopravnost, Institucionalni mehanizmi kojima se obezbeđuje ravnopravnost polova u Albaniji i sprečava nasilje u porodici), Vizija, strateški prioriteti i strateški ciljevi (Ravnopravnost polova u Albaniji, Ravnoteža polova u donošenju odluka, Ekonomsko osnaživanje, Obrazovanje i ukidanje rodnih razlika, Socijalna zaštita, Zdravstvena zaštita, Eliminacija rodno zasnovanih stereotipa u medijima, Nasilje u porodici (prevencija i socijalna podrška), Odgovornost za implementaciju i praćenje.*

Značajno je napomenuti da Albanija nema posebnu strategiju za sprečavanja i suzbijanje nasilja u porodici. Stoga, Strategija ima za cilj:

- Postizanje rodne ravnopravnosti u Albaniji u svim aspektima politike razvoja. To znači jednako učešće žena i muškaraca u društvenim, ekonomskim i političkim aspektima života zemlje, sa jednakim mogućnostima da uživaju sva prava i pronađu svoje mesto za razvoj individualnih potencijala;
- Poboljšanje zaštite, efikasnosti pravosuđa i sistema za podršku žrtvama nasilja u porodici, i stavljanje akcenta na koren uzroka nasilja u porodici i zlostavljanja.

¹⁵ Istraživanja pokazuju da se nasilje odvija u svim oblicima: psihološko nasilje kao oblik nasilja u porodici koji se najčešće pojavljuje; ekonomsko nasilje koje se javlja, pre svega, u urbanim područjima; fizičko nasilje koje se javlja u ruralnim područjima i seksualno nasilje koje se retko prijavljuje. Starosne grupe 18-23 godine i 37-45 godina su izložene većem nasilju u porodici, a među njima najčešće: žene sa invaliditetom, žene migranata, Romkinje i seoske žene.

Zaključak

Analiza usklađenosti međunarodnih standarda, unutrašnjeg zakonodavstva i strateških dokumenata iz oblasti zaštite od nasilja u porodici pojedinih zemalja iz regiona Zapadnog Balkana, ukazala je na sledeće činjenice:

- sama definicija nasilja u porodici postoji u svim državama, osim u Albaniji;
- postojeće definicije nasilja u porodici su suviše uske, nisu u potpunosti usklađene sa međunarodnim standardima, i ne ističu jasno da je ono specifična forma rodno zasnovanog nasilja, uperena protiv žena, da nije privatna stvar već pitanje od javnog interesa koje zahteva posebnu pažnju države;
- specijalni zakon o nasilju u porodici imaju Federacija BiH (i Republika Srpska) i Hrvatska;
- Krivični zakon koji inkriminiše nasilje u porodici imaju Hrvatska, Federacija BiH, Albanija, Slovenija;
- Zakon o ravnopravnim mogućnostima ima samo Federacija BiH;
- nasilje u porodici definisano kao specifični vid rodno zasnovanog nasilja postoji samo u zakonodavstvu Federacije BiH, i to indirektno, u Zakonu o ravnopravnim mogućnostima;
- u svim zemljama ovog regiona nasilje u porodici uključuje sva tri vida nasilja (fizičko, psihičko, seksualno), ali ni u jednom od zakonodavstava okolnih zemalja nasilje u porodici nije definisano kao problematika od javnog interesa;
- nedostaju zakonske mere usmerene na prevenciju nasilja nad ženama, iako su predložene preporukama CEDAW (res.2003/45, rec.1582(2002), res.1997);
- zakoni/odredbe protiv diskriminacije, odnosno Zakoni o ravnopravnosti polova, postoje u Albaniji, Federaciji BiH, Hrvatskoj;
- u pogledu međusektorske saradnje jedino Hrvatska ima Protokol o pravilima postupanja u slučajevima obiteljskog nasilja (2005), koji sadrži listu obaveza nadležnih organa i drugih tela uključenih u identifikaciju i eliminaciju nasilja, kao i u obezbeđivanje pomoći i zaštite lica izloženih nasilju, ali i forme, sredstva i oblasti saradnje između ovih organa i tela;
- sve zemlje u regionu, izuzev Albanije, predvidele su nasilje u porodici kao posebno krivično delo, u svim zemljama nasilje u porodici se tretira i kao prekršaj; sankcije: novčana kazna, zatvorska kazna, zaštitne mere (obavezni medicinski tretman lečenja od alkoholizma i upotrebe droga, zaštita ugroženog lica);
- incest i silovanje u braku - krivično delo u svim zemljama, ali se retko prijavljuje i goni zbog kulturnih normi, teškoća dokazivanja, rodno nesenzibilisanog osoblja u policiji, tužilaštvu, sudu, itd.;
- u svim zemljama, osim u Albaniji, nasilje u porodici je krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti;
- nijedna zemlja nema poseban zakon o zaštiti od uhođenja;
- vlade zemalja iz regiona nisu obezbedile besplatnu pravnu, medicinsku i psihološku pomoć u svim fazama postupaka;
- nema kampanja "nulte tolerancije";
- samo u Federaciji BiH i Albaniji postoje rodna edukacija i edukacija o nasilju u porodici u osnovnim i srednjim školama, kao i u okviru predškolskog vaspitanja;
- prikupljanje podataka je uglavnom delimično i sporadično, bez jasne strategije i sistematskog i uniformnog pristupa, pri čemu državni monitoring ne postoji (Nikolić-Ristanović, i dr. 2006).

Uzimanje u obzir iznetih zapažanja i zaključaka uporedne analize, pruža mogućnost definisanja široke platforme za postavljanje opštih smernica i specifičnih zahteva prilikom izrade Strategije za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji, čime bi se izbegle nedoumice, korigovali nedostaci i projektovali realni

ciljevi za efikasnu borbu protiv rodnog i seksualno zasnovanog nasilja, ali i potvrdio demokratski kapacitet i opredeljenost srpskog društva za poštovanje tekovina univerzalnog kompleksa ljudskih prava i sloboda.

Literatura

1. **Bradley, F., Mary Smith, M., Long, J., O'Dowd, T.**, *Reported Frequency Of Domestic Violence: Cross Sectional Survey Of Women Attending General Practice*. BMJ; 2002.
2. **Hoyle, C.** *Negotiating Domestic Violence – Police, Criminal Justice and Victims*, Oxford: Oxford University Press, str. 1., 1998.
3. **Ignjatović, T.** ur. *Za život bez straha*, Beograd, Autonomni ženski centar, vol. 2., str. 84., 2002.
4. **Milivojević, S.** Odgovor savremenih pravnih sistema na nasilje u porodici – uporednopravna analiza, *Temida*, 2/03, str. 73-80., 2003.
5. **Nikolić-Ristanović, V., Dokmanović, M.**, *Međunarodni standardi o nasilju u porodici i njihova primena na Zapadnom Balkanu*, Beograd: IGP "Prometej", 2006.
6. **Nylén, L., Heimer, G.**, „Swedens response to domestic violence“, http://www.sweden.se/templates/Article_2323.asp, pristupljeno 23.01.2010.
7. **Rechel, B., McKee, M.**, *Healing the crisis: a prescription for public health action in South Eastern Europe*. Open Society Institute Press, New York, 2003.
8. **Spasić, D., i dr.** *Značaj dokumentovanja i sudskomedicinske ekspertize povreda žrtava porodičnog nasilja*, Prvi naučni skup sa međunarodnim učesćem »Pravo i forenzika u kriminalistici«, Kragujevac, 16-18. septembar 2009., Zbornik radova, str. 404-409.

Summary

Comparative analysis of strategic documents in the three EU countries (Sweden, United Kingdom and Slovenia) and some countries of Western Balkans (the Federation of Bosnia and Herzegovina, Croatia and Albania) in the field of combating domestic violence and protecting women from violence, showed the commitment of these countries to international standards and commitments taken in this field. The intersection of the current legislation in these countries and critical assessment of its achievements and weaknesses, showed the following:

The purpose of the Strategy: The analyzed strategies generally lack consistent vision of the community without violence, reaffirmed the mission of each of the actors and the common value system that is advocated. During the planning process in the Republic of Serbia, participants will define these elements, because the statement of vision, the mission of social actors and the value system that promotes an integral part of all future actions emerged from the Strategy. Especially used in the campaigns, projects in the field of combating domestic violence in the media and presentation strategies. These statements should be clear and short, and communicatives when it comes to understanding and mobilization to the public.

Participants in the planning process: In each country there are similarities and differences in the structure of participants in the process of planning strategies, in accordance with the initial settings in the design, as well as with development institutions and the community as a whole, in accordance with the practice of continuity planning and implementation strategies. For the purposes of the planning process in Serbia it is necessary to develop a list of NGOs will be involved in the planning process include the Union of Towns and Municipalities, representatives of the judicial system (the representatives of the prosecution, police, prisons,

institutions for minors and reassociation adolescents - potential victims and perpetrators), National Employment Service, and of course representatives of social and health care, education system.

Target groups at risk: In the analyzed strategies, mainly missing specified target groups at risk. As the perpetrators of violence are not listed: women towards men, adolescents and adult children of the mothers. Therefore, the criteria for determining the groups at risk and priorities for the resolution should be defined during the planning process. Also it is important to get an overview of all groups that have until now been sufficiently emphasized. It is important to define the perpetrators and potential perpetrators, regardless of gender and age.

Programs and services to support victims of violence: In most strategies fail analysis of service quality and systematic view of the existing services at the national and local level. Missing integrated research on the causes of domestic violence, there are no reviews of existing programs and services to the victims and perpetrators (current and potential). Not analyzed the impact of social context on the guise of domestic violence against women, and the impact of domestic violence against women in the social context (so-called PEST analysis).

Interinstitutional and intersectoral cooperation: In this area, not defined points, the existing resources and needs of future action in the joint use of resources and achieve common goals. The existing network of institutions is not inserted in the function of solving the problem of domestic violence against women - a strategy not contain an analysis of social actors, their roles and responsibilities.

UPOREDNOPRAVNI PRIKAZ SISTEMA PRIVATNE BEZBEDNOSTI U JUŽNOSLOVENSКИM I ZEMLJAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

mr Zoran Kesic

Kriminalističko-polijska akademija, Beograd

Apstrakt: Tokom poslednje decenije, prevashodno usled procesa svojinske transformacije i naglog porasta privatne imovine, u Republici Srbiji je privatni sektor bezbednosti prešao iz sporednog u jedan od ključnih subjekata zaštite lične i imovinske sigurnosti građana. Takvo stanje je nametnulo potrebu profesionalizacije i standardizacije rada ovog sektora zbog čega je bilo neophodno uspostaviti adekvatne pravne mehanizme. Međutim privatni sektor bezbednosti u Srbiji još uvek deluje u uslovima svojevrstnog pravnog vakuuma, a utvrđeni standardi se primenjuju selektivno. Iako svesni nedostataka komparacije između različitih kulturnih, pravnih, ekonomskih, političkih i bezbednosnih sistema, smatramo da u procesu stvaranja i unapređivanja normativno-pravne regulative može da koristi sagledavanje iskustava u drugim zemljama. U radu smo poseban akcenat stavili na analiziranje stanja u bivšim republikama SFRJ, koje su po mnogim obeležjima bliske Republici Srbiji. Ipak, neophodnost usaglašavanja pravnih odredbi sa evropskim zakonodavstvom nametnulo je potrebu sagledavanja stanja i u Evropskoj Uniji.

Ključne reči: privatna bezbednost, pravna regulativa, južnoslovenske zemlje, članice Evropske Unije

Uvod

Činjenica je da uspostavljanje adekvatnih pravnih mehanizama predstavlja osnov za uspešno organizovanje i funkcionisanje privatnog sektora bezbednosti (u daljem tekstu PSB).¹ U svetu međutim nema jedinstvenog stava u pogledu načina regulisanja PSB-a, pa tako dok jedni smatraju kako se specifičnosti rada ovog sektora mogu uklopiti u opšti pravni režim, drugi rešenje problema vide u donošenju posebnih zakonskih propisa. Prva krajnost je karakteristična za anglosaksonske zemlje gde se favorizuje minimum pravnih pravila i blag sistem kontrole. Ovakav sistem je međutim podložan brojnim zloupotrebama. Sa druge strane u nekim zemljama zapadne Evrope (Španija i Belgija) rad PSB je normiran do najsitnijih detalja i uspostavljen je rigorozan sistem kontrole. Iako ovakvo rešenje, za razliku od prvog modela, teži da uvede veći red u PSB, njegovo sprovođenje u praksi nailazi na poteškoće, jer nameće ogromne administrativno upravljačke strukture.

Brojni domaći autori upozoravaju kako već dve decenije PSB u Republici Srbiji deluje u pravnom vakuumu i da je došlo krajnje vreme da se ova oblast normativno reguliše. Postavlja se međutim pitanje: Koji model normiranja primeniti? Sudeći po prednostima i nedostacima prethodno opisana dva modela, čini nam se da je najbolje usvojiti srednje rešenje. Takvu zamisao međutim nije lako automatski sprovesti u delo, jer prilikom normiranja PSB zakonodavac mora pomiriti dve krajnosti: 1) prilagoditi sadržaj normi

¹ Za potrebe ovog rada PSB ćemo definisati kao skup pravno utemeljenih delatnosti, profesionalnog tipa, van okvira nadležnosti državnih organa, koje su organizovane radi pružanja određenih usluga zaštite lične i imovinske sigurnosti građana i prikupljanje informacija po naredžbini. U ovako određen pojam spadaju: 1) ugovorno obezbeđenje - delatnosti privatnih preduzeća specijalizovanih za pružanje usluga fizičko-tehničkog obezbeđenja na ugovornoj osnovi; 2) unutrašnje (sopstveno) obezbeđenje - delatnosti službi obezbeđenja unutar privatnih kompanija i preduzeća i 3) privatna istražiteljska delatnost/Kesic, 2009:12/.

specifičnostima konkretnog društva² i 2) uskladiti nacionalno zakonodavstvo sa pravilima koja važe u civilizacijskom krugu tj. sa univerzalnim standardima i načelima rada PSB u svetu.³

Budući da prvi zadatak zahteva mnogo širi naučni i stručni pristup, koji prevazilazi obim ovog rada, u ovom tekstu ćemo se bazirati na drugi zadatak, usmeravajući pažnju na uporedno-pravni prikaz sistema privatne bezbednosti u svetu, a koje zakonodavac svakako treba da ima u vidu prilikom normiranja PSB. U radu smo poseban akcenat stavili na analiziranje stanja u bivšim republikama SFRJ, koje su po mnogim obeležjima bliske Republici Srbiji. Ipak, neophodnost usaglašavanja pravnih odredbi sa evropskim zakonodavstvom nametnulo je potrebu sagledavanja stanja i u Evropskoj Uniji.

Sistemi privatne bezbednosti u južnoslovenskim zemljama

Sistem društvene samozaštite, koji je tokom poslednjih decenija prošlog veka na području SFRJ stvorio specifičan ambijent za sprovođenje zaštite lične i imovinske sigurnosti, krajem 1980-ih je izgubio svaki smisao, jer su politički i društveni okviri njegove primene bili znatno promenjeni. Bujanje sive ekonomije, povećan osećaj nesigurnosti kod građana podstaknut porastom nasilja, ratno okruženje, a naročito porast privatne imovine, tokom 1990-ih godina podstiče nastanak i nagli razvoj savremenih oblika delovanja PSB i na našim prostorima. Takvo stanje je nametnulo potrebu normativnog regulisanja rada ovog sektora, čiju neophodnost su očigledno ozbiljno shvatile sve novonastale države na području SFRJ izuzev Srbije. Činjenica je da u Srbiji još uvek ne postoji *lex specialis* za oblast privatne bezbednosti, međutim ne može se prihvatiti ni stanovište da uopšte nema propisa koji na određeni način, doduše samo delimično, regulišu rad PSB. Iako su to pravni akti koji su prioritarno doneti radi regulisanja drugih oblasti (*Zakon o oružju i municiji; Zakon o protipožarnoj zaštiti; Zakon o krivičnom postupku itd.*) oni sadrže i pojedine odredbe koje se odnose i na rad ovog sektora.

Pored postojanja ovih eksternih pravnih akata brojna preduzeća su donela i interne pravne propise, kojima regulišu svoje poslovanje. Problem međutim predstavlja činjenica što se ovi propisi donose i primenjuju selektivno, a ne u okviru jedinstvenog pravnog režima sa univerzalnim pravilima, koja važe za sve subjekte u okviru PSB. Time dolazimo do zaključka kako na području Srbije nisu pravno uređeni veoma bitni segmenti rada PSB-a kao što su: 1) opšti i posebni uslovi za osnivanje preduzeća i dobijanje dozvole za rad; 2) uslovi za prijem u službu; 3) obuka i stručno usavršavanje pripadnika; 4) delokrug rada i ovlašćenja pripadnika; 5) kontrola nad radom sektora itd. Delujući u uslovima svojevrstnog pravnog vakuuma, selektivne kontrole i niskog stepena obučenosti izvršilaca, brojnim subjektima u okviru PSB na području Republike Srbije olakšan je čitav niz zloupotreba i malverzacija (slobodan odabir delatnosti, prekoračenje u upotrebi sile, neovlašćeno zadiranje u privatnost građana itd.), čije razmere možemo samo da naslućujemo.⁴ Otuda i ne čude brojna upozorenja kako u ovoj oblasti i dalje postoje slični problemi kao i

² Kalesnykas /2003:24/ napominje kako normativne akte iz oblasti privatne bezbednosti trebaju sačinjavati homogene pravne norme, koje bi ustanovile pravni status PSB i njegovo mesto u pravnom sistemu jedne zemlje, čime bi ono bilo pripojeno skupu pravnih normi koje regulišu celokupan sistem bezbednosti.

³ Deklaracija „Konfederacije evropskih sistema bezbednosti“ (*e. Confederation of European Security System – CoESS*) iz 1996. godine je uspostavila sledeće univerzalne principe u regulisanju poslovanja PSB: 1) efikasno normativno regulisanje je ključno za uspostavljanje profesionalizma u radu i standardizaciju poslovanja; 2) sve firme u PSB trebaju imati dozvolu za rad; 3) zaposleni trebaju biti provereni i onima sa određenim kriminalnim osudama bi trebalo zabraniti stupanje na posao; 4) zaposleni trebaju proći profesionalni trening.

⁴ Problem dodatno usložnjava nemogućnost utvrđivanja preciznih pokazatelja PSB u Srbiji (broj preduzeća i neposrednih izvršilaca, kao i obim njihovog poslovanja) zbog čega se u literaturi sreću šarolike procene. Prema podacima MUP-a iz 2002. god. u PSB je zaposleno 32.457 ljudi u 3.241 firmi (u ovaj broj su uračunata i preduzeća koja imaju sopstvene čuvare). Udruženje preduzeća za privatno obezbeđenje, koje deluje u okviru Privredne komore Srbije, iznosi nezvanične

devedesetih godina prošlog veka (povezanost određenih preduzeća sa kriminalnom delatnošću, tržišna dominacija pojedinih firmi zbog političkih veza, loš odabir kadrova itd) /v. Kesić, 2009/.

Slovenija

Pravni osnov za postupanje PSB na području Republike Slovenije sačinjavaju dva osnovna propisa *Zakon o ličnom obezbeđenju*⁵ i *Zakon o detektivskoj delatnosti*.⁶ Za izdavanje dozvola i nadzor nad radom ovog sektora zadužen je MUP i Skupština (strukovno udruženje preduzeća PSB).⁷ Procedura za dobijanje dozvole razlikuje lične i tehničke uslove, koje kandidati moraju ispuniti prilikom podnošenja zahteva. Lični uslovi podrazumevaju: 1) državljanstvo R. Slovenije; 2) odgovarajuća stručna sprema; 3) psihofizička sposobnost i 4) neosuđivanost kandidata za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti i za prekršaje sa obeležjem nasilja.⁸ Tehničke uslove posebnim propisom određuje ministar unutrašnjih poslova. Komisiju za izdavanje dozvole sačinjavaju dva predstavnika MUP-a i tri predstavnika Skupštine.

Slovenački propisi zabranjuju subjektima PSB sklapanje poslova za koje su zakonom ovlašćeni policijski i pravosudni organi, kao i obavljanje poslova za domaće i strane obaveštajne ili kontraobaveštajne službe. U toku rada pripadnici PSB ne smeju upotrebiti posebne operativne metode i sredstva, za koja su zakonom ovlašćeni MUP i obaveštajna bezbednosna agencija.⁹ Ukoliko u toku posla dođu do podataka o izvršenom krivičnom delu koje se goni po službenoj dužnosti, obavezni su o tome obavestiti nadležni organ. Pripadnik obezbeđenja u toku obavljanja dužnosti ima pravo da: 1) upozori lice da se udalji sa područja ili iz objekta koji se obezbeđuje, a kome je zabranjen pristup, ako se zadržava neovlašćeno; 2) spreči neovlašćenoj osobi pristup u prostor koji se obezbeđuje; 3) zadrži lice koje je u delokrugu koji se obezbeđuje, zatečeno pri vršenju krivičnog dela ili prekršaja ili ako sumnjaju da su izvršili krivično delo, do dolaska policije i 4) spreči ulaz i izlaz vozila ili osoba s prtljagom, ako tako zahtevaju na vidnom mestu istaknuta pravila obezbeđenja, a osoba ne dozvoli njihov pregled.

Privatni detektiv svoju delatnost zasniva na prikupljanju informacija neposredno od osobe na koju se podaci odnose, od drugih osoba koje imaju saznanja i spremne su ih dati dobrovoljno, kao i iz sredstava javnog informisanja, a tiču se podataka o: 1) predmetima koji su ukradeni ili izgubljeni; 2) dokaznom materijalu potrebnom za dokazivanje istine ovlašćene stranke pred pravosudnim i drugim organima i organizacijama koji u postupku odlučuju o istini; 3) časnosti zaposlenih radnika pri donošenju konkretne klauzule i 4) uspešnosti i poslovnosti pravnih lica.

podatke prema kojima PSB u Republici Srbiji sačinjava preko 100 registrovanih privrednih društava i preduzetnika, kojima je težišna delatnost registrovana pod šifrom 74600 (traženje izgubljenih lica i zaštita) sa ukupnim brojem preko 40.000 zaposlenih prosečne starosti između 35 i 40 godina, većinom muškog pola /v. Kesić, 2009/.

⁵ Zakon o zasebnom varovanju, Uradni list Republike Slovenije, št. 212-05/03.

⁶ Zakon o detektivskoj dejavnosti, Uradni list Republike Slovenije, št. 212-05/03.

⁷ Prema čl. 5 Zakon o ličnom obezbeđenju Skupština u saglasnosti sa MUP-om daje i oduzima licence za vršenje privatnog obezbeđenja, donosi programe za proveru znanja i određuje način provere, viši nadzor nad radom članova, prati i raspravlja o njihovom radu, donosi kodeks ponašanja, vodi registar društava, samostalnih preduzetnika i zanatlija, kojima je izdata licenca i evidenciju lica koja više tehničko obezbeđenje i zaštitu, prati razvoj tehničkih sredstava i mera i predlaže promene propisa, donosi obrazac legitimacije i viši druge naloge uređene statutom Skupštine ili propisima državnih organa.

⁸ Pored ovih uslova Zakon o detektivskoj delatnosti predviđa da kandidat za privatnu detektivsku delatnost u zadnje 2 godine nije radio kao ovlašćeni radnik u MUP-u ili obaveštajno-bezbednosnoj službi.

⁹ Čl. 15 Zakona o ličnom obezbeđenju tj. čl. 13 Zakona o detektivskoj delatnosti.

Rad PSB na području Republike Hrvatske reguliše *Zakon o zaštiti osoba i imovine i detektivskoj djelatnosti*¹⁰ i *Zakon o privatnoj zaštiti*.¹¹ Dakle i u Hrvatskoj, kao i u Sloveniji PSB sačinjavaju poslovi obezbeđenja i istražiteljska delatnost. Za registraciju preduzeća, izdavanje dozvola za rad i nadzor nad radom ovog sektora zadužen je Inspektorat Ministarstva unutrašnjih poslova. Da bi se određeno pravno lice registrovala kao preduzeće za pružanje bezbednosnih usluga ono mora: 1) izvršiti registraciju kod trgovinskog suda; 2) registrovati odgovornu osobu u preduzeću; 3) formirati organizacionu strukturu preduzeća; 4) registrovati oružanicu i 5) odrediti dizajn uniformi zaposlenih, koji mora biti različit od uniformi državnih organa. Da bi izvesna osoba mogla da radi u PSB mora ispuniti sledeće uslove: 1) prebivalište u Hrvatskoj¹²; 2) odgovarajuća stručna sprema¹³; 3) psihofizička sposobnost za rad; 4) da nema krivični dosije, da nije pod istragom, da nije osuđivan za prekršaje sa elementima nasilja u poslednje tri godine; 5) da je prošla bezbednosnu proveru državne bezbednosne agencije; 6) da govori hrvatski i ume da piše latinicu.

Prilikom regulisanja ovlašćenja pripadnika obezbeđenja *Zakon* pravi razliku između dva tipa izvršioca i to *čuvara* (izvršioци nižeg ranga) i *zaštitara* (izvršioци višeg ranga). U zavisnosti kojoj grupi pripadaju radnici obezbeđenja imaju sledeća ovlašćenja: 1) davanje upozorenja; 2) proverava identiteta osobe koja ulazi/izlazi iz objekta; 3) zadržavanje izvršioca krivičnog dela i svedoka do dolaska policije; 4) pregled osobe, vozila i predmeta, prilikom ulaska u objekat koji se štiti; 5) upotreba dresiranih pasa (samo zaštićeni) za napad i/ili odbranu ako postoje uslovi za upotrebu fizičke sile ili vatrenog oružja; 6) upotreba fizičke sile, kad postoji jasan protivpravan napad na radnike obezbeđenja ili osobe koje oni štite, ili kad je napad na imovinu koju štite u toku; 7) upotreba vatrenog oružja samo kad ne postoji drugi način da se zaštite osobe ili objekti.¹⁴ Privatni detektivi kao druga grupacija u okviru PSB imaju pravo da prikupljaju podatke o: 1) nestalim licima; 2) licima koja se skrivaju; 3) licima koja šire klevete, sumnjičenja ili uvrede; 4) licima koja su klijentu prouzrokovali štetu; 5) izgubljenim ili ukradenim predmetima; 6) dokazima koja su stranci potrebna za osiguranje ili ostvarivanje prava; 7) uspešnosti zaposlenih u obavljanju poslova i 8) uspešnosti i poslovnosti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba.

Zakon zahteva da pripadnici PSB moraju proći obuku i položiti ispit u ovlašćenoj ustanovi.¹⁵ Kandidati koji već imaju srednjoškolsko (za privatne detektive više ili visoko) obrazovanje obavezno pohađaju kurseve u trajanju od 40 sati za čuvare, odnosno 80 sati za zaštitare, dok za detektivske poslove nije predviđena dodatna obuka, već samo polaganje ispita. Međutim, bivši pripadnici policije, vojne policije, službi državne bezbednosti, bivši sudski i zatvorski stražari i sudski izvršitelji izuzeti su od ispita ukoliko imaju tri godine radnog iskustva na poslovima bezbednosti.

¹⁰ Narodne novine Republike Hrvatske, br. 83/96 i 75/01 (ovaj propis reguliše samo rad privatnih detektiva, dok je za sektor obezbeđenja u međuvremenu donet poseban pravni akt).

¹¹ Narodne novine Republike Hrvatske, br. 68/03 (ovaj propis predstavlja izmenjen i dopunjen deo Zakona iz 1996. godine).

¹² Prema novom propisu izbrisan je uslov koji se odnosi na državljanstvo.

¹³ Prema članu 13. Zakona o privatnoj zaštiti za odgovorno lice zahteva se najmanje viša, a članom 20. za neposrednog izvršioca privatne zaštite najmanje srednja stručna sprema.

¹⁴ Svi radnici obezbeđenja moraju imati dozvolu za nošenje oružja u skladu sa Zakonom o vatomnom oružju, a mogu biti naoružani samo u sledećim okolnostima: a) ako štite finansijske ustanove; b) ako rade kao telesna zaštita; v) ako štite objekte koji sadrže radioaktivni materijal i ostale štetne supstance; g) ako štite transport novca i drugih vrednosti; d) ako štite objekte nacionalne odbrane.

¹⁵ Sadržaj obuke i način polaganja ispita detaljnije je regulisan Pravilnikom o načinu i programu polaganja ispita za obavljanje privatne zaštite i za detektivski posao (Narodne novine Republike Hrvatske, br. 197/03).

Bosna i Hercegovina

Rad PSB u BiH regulišu zasebni pravni akti na nivou entiteta i to u Federaciji BiH *Zakon o agencijama za zaštitu ljudi i imovine*¹⁶, a u Republici Srpskoj *Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti*.¹⁷ Oba zakonska propisa zabranjuju agencijama obavljanje poslova za potrebe vojske i organa unutrašnjih poslova, poslova zaštite rukovodilaca tela izvršne vlasti, organa državne uprave, kantona, grada i opštine, kao i poslove zaštite predstavnika političkih stranaka. Takođe, zaposleni u agencijama ne mogu raspolagati policijskim ovlaštenjima niti ovlaštenjima koja poseduju tužioc i sudije¹⁸ tj. ne smeju primenjivati operativne metode i sredstva koja na temelju posebnih propisa primenjuju Ministarstva i drugi nadležni organi državne uprave.¹⁹

Poslove iz nadležnosti agencije mogu obavljati samo osobe koje ispunjavaju sledeće uslove: 1) da su državljani Federacije BiH, odnosno Republike Srpske; 2) da imaju 18 godina (za poslove zaštite), odnosno 25 (za detektivski posao); 3) da imaju dozvolu za obavljanje poslova zaštite; 4) da su telesno i duševno sposobne za obavljanje poslova zaštite; 5) da poseduju najmanje srednju školsku spremu (tehničkog smera za tehničku zaštitu dok odgovorne osobe moraju imati najmanje višu stručnu spremu), odnosno visoku ili višu stručnu spremu (za detektivski posao); 6) da se protiv kandidata ne vodi krivični postupak i da nije osuđivan za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti ili za prekršaj protiv javnog reda i mira s obeležjem nasilja; 7) da nije isključen od strane komesara IPTF-a iz policijskih snaga i da nije smenjen iz vojne službe od strane komande SFOR-a (samo Federacija BiH).

Delokrug rada i ovlašćenja pripadnika fizičkog obezbeđenja i privatnih detektiva potpuno su isti kao u Hrvatskoj. U Federaciji BiH članom 20 pomenutog Zakona predviđa se da 1/5 osoblja kompanije koja obavlja fizičku zaštitu može da nosi kratkocevno vatreno oružje u cilju samoodbrane, dok u RS Zakon u čl. 18 navodi da kompanije koje obavljaju fizičku zaštitu imaju odobrenje za nabavku kratkocevnog vatreneog oružja za najviše 50% svojih radnika. Pripadnici obezbeđenja su naoružani oružjem kalibra 9mm, a relevantni zakoni zabranjuju upotrebu automatskog oružja, prigušivača, zapaljivih i „dum-dum“ metaka. Zabranjeno je „nesmrtonosno“ oružje kao što su bojni otrovi i oružje za iznenadni napad. Zakoni u oba entiteta navode da se sila može koristiti samo u granicama nužne odbrane.

Obavezna obuka ljudstva postoji u oba entiteta. U Federaciji BiH ova oblast je regulisana *Pravilnikom o obuci radi sticanja sertifikata za obavljanje poslova fizičke ili tehničke zaštite ljudi i imovine*.²⁰ Obuku, koja se sastoji od 40 sati teorije i 10 sati prakse, sprovodi MUP i Fakultet kriminalističkih nauka iz Sarajeva. Obuku u RS reguliše *Pravilnik o načinu polaganja stručnog ispita za pripadnike fizičkog i tehničkog obezbeđenja i privatnog detektiva*.²¹ Obuka za pripadnike fizičkog obezbeđenja se sastoji od 40 časova teorijske i 8 časova praktične nastave, za pripadnike tehničkog obezbeđenja 40 časova teorijske nastave, a za privatne detektive 30 časova teorijske nastave. Za sprovođenje obuke je nadležan MUP.

Kontrolu rada PSB u Federaciji BiH obavlja Savezni MUP i kantonalna policija, dok su u RS opštinski centri državne bezbednosti odgovorni za registrovanje kompanije, a za sprovođenje kontrole je odgovoran MUP. Kontrola podrazumeva proveru zakonitost u radu preduzeća, poštovanje predviđenih mera zaštite, proveru radnih prostorija, poslovne dokumentaciju, stanja tehničke opreme i uslova za čuvanje vatreneog oružja i municije, kao i kontrolu upotrebe vatreneog oružja.²²

¹⁶ Službene novine Federacije BiH, br. 50/02 (na prostoru Federacije nije regulisan rad privatnih detektiva).

¹⁷ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 50/02 i 92/05.

¹⁸ Čl. 5 Zakona o agencijama za zaštitu ljudi i imovine.

¹⁹ Čl. 2 Zakona o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti.

²⁰ Službene novine Federacije BiH, br. 54/02.

²¹ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 20/03.

²² Prilikom upotrebe vatrene oružje od radnika obezbeđenja se zahteva podnošenje izveštaja, čiji primerak ovlašćeno lice u preduzeću prosleđuje policiji, a po potrebi i kancelariji ovlašćenog tužioca.

Pravni osnov za organizovanje i delovanje PSB na području Crne Gore predstavljaju *Zakon o zaštiti lica i imovine*²³ i *Zakon o detektivskoj djelatnosti*.²⁴ Poslovima zaštite mogu da se bave privredna društva i preduzetnici (subjekti zaštite), dok se detektivskom delatnošću mogu baviti pojedinci samostalno ili u okviru detektivske kancelarije i to isključivo na osnovu odobrenja MUP-a. Poslovi mogu da se vrše samo na osnovu pisanog ugovora zaključenog između naručioca usluga i preduzetnika, a koji obavlja delatnost zaštite unutar štićenog objekta i oko lica koje se obezbeđuje ili prikuplja određene informacije za klijenta.

Uslovi za dobijanje dozvole za rad, kao i delokrug rada i ovlašćenja pripadnika PSB regulisani su kao i u Hrvatskoj i BiH. Specifičnost emogorskih pravila ogleda se u preciziranju zabrane subjektima zaštite da u toku obavljanja delatnosti prate treće lica, vrše prislistu na javnim mestima, prikupljaju podatke o licu bez njegovog odobrenja i vrše zaštitu na način kojim se izaziva uznemiravanje trećih lica.²⁵

Pripadnici obezbeđenja mogu upotrebiti vatreno oružje samo u slučajevima nužne odbrane, dok je detektivima izričito zabranjeno da nose vatreno oružje. Pored toga, detektivima je zabranjena i upotreba drugih sredstva prinude, kao i korišćenje uređaja za elektronsko snimanje i prisluškivanje. Subjekti zaštite mogu, radi obavljanja svoje delatnosti, nabavljati vatreno oružje najviše za polovinu zaposlenih, koji vrše poslove fizičke zaštite, i to pištolje i revolvere kalibra 7,62 mm – 9 mm i dugo oružje sa olučenim cevima i potrebnu količinu municije za to vatreno oružje.

Pripadnici fizičke zaštite poslove obavljaju u uniformi koja po boji, kroju i oznakama ne sme biti ista ili slična uniformi pripadnika policije, vojske ili službenika drugih državnih organa. Radi dokazivanja svojstva pripadnici obezbeđenja imaju identifikacionu oznaku, koju izdaje preduzeće, i koja se mora nositi na vidnom mestu. Dokazivanje svojstva detektiva u pravnom saboraćaju ostvaruje se legitimacijom, koju izdaje nadležni organ, a koju je detektiv dužan da pokaže na uvid policijskom službeniku i licu od kojeg pribavlja podatke, kada to oni zahtevaju.

Zakon o zaštiti lica i imovine predviđa mogućnost privrednim društvima, preduzetnicima i drugim pravnim licima organizovanje unutrašnje službe obezbeđenja, ali samo ukoliko poseduju posebne prostorije namenjene za službu zaštite i za bezbedan smeštaj oružja i municije i naravno ukoliko zaposleni ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom.

Makedonija

PSB u Makedoniji podrazumeva pružanja usluga FTO i protivpožame zaštite, čiji rad reguliše *Zakon o aktivnostima lične i imovinske bezbednosti*²⁶ i *Zakon o oružju*.²⁷ Sprovođenje i poštovanje pravnih odredbi kontroliše MUP i Komora za bezbednost²⁸, koji su inače i nadležni za registraciju preduzeća i izdavanje dozvola za rad. Za dobijanje dozvole kandidat: 1) mora imati makedonsko državljanstvo i

²³ Službeni list Republike Crne Gore, br. 29/05.

²⁴ Službeni list Republike Crne Gore, br. 29/05.

²⁵ Čl. 7. Zakona o zaštiti lica i imovine.

²⁶ Službeni glasnik BJR Makedonije br. 80/99.

²⁷ Službeni glasnik BJR Makedonije br. 07/05.

²⁸ Slična slovenačkoj Skupštini, Komora za bezbednost predstavlja strukovno udruženje koje organizuje polaganje stručnog ispita, uređuje kodeks profesionalne etike po kojem svi radnici obezbeđenja zaposleni u kompanijama članicama Komore moraju polagati zakletvu, izdaje licencu pojedincima koji su položili ispit, izdaje ID kartice i unapređuje profesionalni imidž industrije privatne bezbednosti.

prebivalište u Makedoniji; 2) ne sme imati sudsku odluku o zabrani zaposlenja²⁹ i 3) mora da položi državni ispit pred Komorom za bezbednost.

Zakonom o oružju predviđeno je korišćenje pištolja i revolvera, iako se u nekim okolnostima dozvoljava i upotreba poluautomatskih pušaka (npr. kod obezbeđivanja objekata van naseljenih oblasti – brane, repetitori i sl.). Zakon o oružju ograničava količinu municije na 50 metaka za svako oružje navedeno u dozvoli. Međutim, *Zakon o aktivnostima lične i imovinske bezbednosti* zahteva da oružje koje se koristi za ovu svrhu mora biti registrovano kod MUP-a. Nakon obuke u rukovanju vatrenim oružjem radnici obezbeđenja dobijaju posebnu dozvolu od MUP-a i ID karticu od Komore za bezbednost. Time stiču potpuno odobrenje i dozvolu da nose oružje, ali samo tokom radnog vremena.

U toku obavljanja delatnosti obezbeđenja čuvar ima pravo da primeni fizičku silu samo ukoliko je to neophodno za izvršavanje dužnosti i tek nakon upozorenja lica. Vatreno oružje može upotrebiti samo ukoliko objektivno nije u stanju da pozove policiju i ukoliko na drugi način nije u stanju da odbije istovremeni napad. Upotreba vatrene oružja se zabranjuje u slučaju postojanja opasnosti od ugrožavanja života drugih građana, vidljivog prisustva trudne žene i dece, osim ukoliko ta lica upotrebom oružja dovode u opasnost život radnika obezbeđenja ili objekta zaštite.

Sistemi privatne bezbednosti u zemljama članicama Evropske Unije

Većina autora se slažu da sistem privatne bezbednosti vuče korene sa britanskog ostrva na čijem području su još u desetom veku začeti prvi oblici angažovanja privatnog sektora u zaštiti lične i imovinske sigurnosti građana /v. Johnston, 1992; Jones and Newbum, 1998; Button, 2002; John, 2005; Ahic, 2009; Kesić, 2009/. Unutar kontinentalne Evrope, istorija privatnih bezbednosnih usluga datira od ranih decenija XX veka, a u nekim državama, kao što je Nemačka i Italija, od sredine XIX veka. Međutim, u većini zemljama ovo tržište se počinje naglo razvijati početkom 1970-ih godina prerastajući u kompleksan sektor, čiju prirodu i karakter možda najbolje opisuje termin **industrija privatne bezbednosti** (*e. Industry of private security*).³⁰

Slika o veličini, resursima i broju zaposlenih u PSB na području Evropske Unije dosta je oskudna. Pouzdani statistički podaci nisu dostupni i uobičajeno je da se informacija dobija iz industrijskih pregleda, računa u trgovinskim žurnalima, interpretacija vladine statistike o zaposlenosti itd. Međunarodno strukovno udruženje „Konfederacija evropskih sistema bezbednosti“ (CoESS) je 2002. godine objavila podatke o veličini PSB u Evropskoj Uniji, prema kojima u 24 zemlje članice ove organizacije posluje 27.318 privatnih bezbednosnih kompanija, koje zapošljavaju skoro 1.100.000 ljudi, dok je broj policajaca na području EU 1.495.640 (procenjen odnos snaga između javnog i privatnog sektora bezbednosti je 1:0,73). Ove podatke međutim treba uzeti sa rezervom iz najmanje tri razloga: 1) u mnogim zemljama obezbeđivanje preciznih podataka o broju pripadnika PSB je veoma teško zbog čega države barataju samo sa pretpostavkama; 2) broj pripadnika je često baziran na statistikama povezanim sa trgovinom tj. prodajom bezbednosnih usluga, koje su često vezane samo za članove CoESS, a ne za celu EU i 3) organizacija policije se razlikuje od države do države zbog čega ove cifre treba tretirati kao ilustraciju relativnih snaga PSB i policije.

Sagledavanjem pravne uređenosti PSB u Evropskoj Uniji bavili su se mnogi autori, a ovom prilikom ističemo De Ward-a, i njegovu petoslojnu klasifikaciju normativnih sistema evropske industrije privatne bezbednosti: 1) *zemlje sa ne-intervencionim propisima* - Velika Britanija i Republika Irska; 2)

²⁹ Ovaj uslov ne predstavlja ispitivanje kriminalne prošlosti kandidata, za šta je inače zadužen Zakon o oružju i to u sklopu procedure za dobijanje dozvole za držanje i nošenje oružja.

³⁰ Jones i Newbum (1998:56) ukazuju na dva jasna trenda u PSB na području Evropske Unije: 1) raste opseg funkcija koje preduzima privatni sektor i 2) raste sama industrija koja u nekim zemljama sada zapošljava više osoblja od državne policije.

minimalna uska propisanost - Luksemburg; 3) *minimalna šira propisanost* - Nemačka, Austrija, Italija; 4) *sveobuhvatna uska propisanost* - Danska, Finska, Francuska i 5) *sveobuhvatna šira propisanost* - Belgija i Španija /v. De Waard, 1999:143-174/. Na ovu analizu nadovezuje se i rad domaćih autora Kekovića i Daničića, koji pored specifičnosti u normativnim rešenjima zemalja članica EU ističu i neke zajedničke karakteristike, kao npr.: 1) *nadzorni organ* - u većini zemalja dozvolu za rad i nadzor nad primenom zakona vrši policija (izuzetak čini Nemačka u kojoj dozvole izdaje Privredna komora); 2) *operativne provere vlasnika i zaposlenih* - finasijska varijabilnost i provera ugleda osnivača, neosuđivanost, uzrast minimalno 18 godina (za izvršioca), odnosno 25 godina (za osnivača);³¹ 3) *identifikaciona obeležja* - uniforme ne smeju biti slične uniformama drugih organa reda, osoblje mora nositi identifikacione kartice sa svojim imenom, brojem i nazivom kompanije, vozila korišćena u privatnim firmama ne smeju biti slična vozilima koja koriste policija ili druge javne službe; 4) *vatreno oružje* – nošenje oružja svedeno je na poslove obezbeđenja transporta vrednosti i zaštitu objekata od vitalnog značaja, dok je upotreba svedena na nivo nužne odbrane /v. Keković i Daničić, 2005:96-106/.

Normativne specifičnosti PSB na području Evropske Unije možemo sagledati i iz komparativne analize, koju je izvršio Button, fokusirajući se pri tom na 15 članica EU.³² Za kriterijume analiziranja uzete su sledeće komponente normativnog regulisanja: 1) *licenciranje pripadnika ugovornog obezbeđenja* - ukoliko je postojao sistem koji je onemogućavao onima sa nepoželjnim karakteristikama da se zaposle u obezbeđenju zemlja bi dobila dva boda, a ukoliko nije postojao zemlja bi dobila nula bodova; 2) *licenciranje firme za pružanje usluga obezbeđenja* – ukoliko su predviđena ova pravila država je dobila dva boda, a ukoliko nije nula bodova; 3) *obavezan trening pripadnika obezbeđenja* - kao jedan od najvažnijih kriterijuma kvaliteta rada obavezan trening izuzetno varira u zemljama EU pa je skala rangirana od nula bodova za zemlje u kojima nema obavezne obuke, jednog boda za obuku u trajanju do 40 sati, dva boda za 41-80 sati treninga, tri boda za 81-120 sati i četiri boda za obuku preko 120 sati; 4) *standardi za rukovodioce u PSB* - ako su postojali minimalni standardi vezani za iskustvo, obuku ili kvalifikaciju država je dobila dva boda, ukoliko nije bilo ovakvih standarda dodeljivano je nula bodova i 5) *licenciranje pripadnika unutrašnjeg (in-house) obezbeđenja* - ukoliko je postojala ova odredba država je dobijala dva boda, a ukoliko ne, nula bodova /v. Button, 2007:109-128/.

DRŽAVA	licenca za ugovorno obezbeđenje	licenca za preduzeće	obavezan trening	standardi za rukovodioce	licenca za unutrašnje obezbeđenje	Σ
Španija	2	2	4	2	2	12
Belgija	2	2	4	2	2	12
Holandija	2	2	3	2	2	11
Portugal	2	2	2	2	2	10
Švedska	2	2	2	2	2	10
Danska	2	2	3	2	0	9
Finska	2	2	3	2	0	9
Francuska	2	2	1	2	2	9
Irska	2	2	1	2	2	9

³¹ U nekim zemljama (npr. Belgija) postoji odredba prema kojoj vlasnici i zaposleni ne mogu dobiti dozvolu za rad ako su u proteklih pet godina radili u državnim službama bezbednosti.

³² Iz analize su izuzeti Kipar i Malta sa obrazloženjem da su male države, kao i bivše komunističke zemlje u kojima, po rečima ovog autora, PSB i sistem regulisanja nemaju dugu tradiciju.

Austrija	2	2	0	2	0	6
Nemačka	2	0	1	2	0	5
Grčka	2	0	0	0	2	4
Italija	2	2	0	0	0	4
Engleska	2	0	1	0	0	3
Luksemb.	0	2	0	0	0	2

Na osnovu dobijenih rezultata možemo primetiti da na području EU postoje velike varijacije u sistemu regulisanja PSB. S obzirom da dve zemlje (Španija i Belgija) imaju maksimalan broj bodova, i po tome najrigoroznije zakonodavstvo, redosled je određen prema standardima treninga. Španija naime ima najobimniju obuku u trajanju od 260 sati u poređenju sa 130 sati u Belgiji. Kao druga krajnost u oštini normativnog regulisanja pokazuje se luksemburški sistem u kom ne postoji licenciranje poslodavaca niti se zahteva minimalni trening ili standardi, koji bi sprečili neke osobe da rade u PSB. Postoje zahtevi vezani za nošenje identifikacione karte i kolektivni dogovor između firmi i trgovačkih jedinica kojim se uspostavlja minimalna plata i broj sati rada. Button međutim tvrdi kako je PSB u Luksemburgu (inače najmanji u EU) mnogo lakše kontrolisati putem samoregulisanja i kolektivnih dogovora.

Zaključak

Posledice pravne neuređenosti PSB u Srbiji su višestruke i one se kreću od neujednačene prakse subjekata PSB-a, proizvoljnog određivanja nadležnosti, zloupotrebe i protivpravnog zadiranja u ljudska prava i slobode građana, pružanja usluga nespojivih sa prirodom ove delatnosti, niskog nivoa javne odgovornosti pripadnika ovog sektora, selektivne primene standarda, koji omogućavaju objektivnu procenu pružene usluge itd. Da bi se eliminisala siva zona poslovanja, povećala efikasnost rada i poboljšao imidž PSB u javnosti neophodno je aktivnosti usmeriti u pravcu uspostavljanja adekvatnih pravnih mehanizama za postupanje PSB. Na osnovu izvršene komparacije stanja u južnoslovenskim zemljama i Evropskoj Uniji možemo zaključiti da budući *lex specialis* mora prioritarno da reguliše sledeće oblasti: 1) uslovi za osnivanje preduzeća i sticanje dozvole za rad; 2) kriterijumi za selekciju i prijem u radni odnos; 3) nadležnost i organizacija PSB i ovlašćenja pripadnika i 4) nadzor nad radom PSB i odgovornost njegovih pripadnika. Bitno je međutim napomenuti da pored nadležnih državnih organa u proces normativnog regulisanja moraju biti uključena i stručna tela PSB.

Paralelno sa izradom i donošenjem zakona neophodno je pažnju usmeriti i na ispunjenje sledeća dva preduslova: 1) *unapređivanje obuke i stručnog usavršavanja pripadnika PSB* - obogatiti nastavni plan i program već postojećih obrazovnih ustanova (Kriminalističko-polijska akademija; Fakultet bezbednosti itd.) temama iz oblasti privatne bezbednosti; predvideti opšte i posebne uslove za formiranje novih edukativnih centara; organizovati tematske seminare i naučna savetovanja i omogućiti dalje proučavanje mesta i uloge PSB u sistemu bezbednosti i suprostavljanju kriminalnim pojavama uopšte; 2) *unapređivanje saradnje između policije i PSB* - predvideti oblasti u kojima je neophodna koordinacija rada; na području zajedničkog delovanja jasno i precizno uređivanje dužnosti i odgovornosti policije i PSB; stvoriti normativno-pravni okvir za zajedničko postupanje; precizirati problemske situacije, ovlašćenja, prava i obaveze svih učesnika uključenih u proces planiranja, organizovanja i sprovođenja zajedničkih akcija; izvoditi specijalizovane obuke u čijem sprovođenju bi bili uključeni pripadnici oba sektora.

Na kraju izlaganja ističemo kako proširenje Evropske Unije novim članicama naglašava potrebu evaluativnih istraživanja efikasnosti raznovrsnih pravnih modela i sistema PSB diljem Evrope, a sve u cilju usaglašavanja regulacionih mera, kako ne bi došlo do obaranja generalno visokih standarda EU na nivo nekolicine zemalja sa minimalnim zahtevima. U tom smislu predlozi i idejna rešenja za reformu sistema

bezbednosti, stvaranje novih oblika kontrole kriminaliteta i njihovo normativno regulisanje u Republici Srbiji moraju biti sagledana iz naučne perspektive, koja bi bila zasnovana na objektivnim i nezavisnim procenama i evaluaciji uspešnosti konkretnih mera, prilagođenih ne samo specifičnostima naših uslova, već i ambijentu i zahtevima Evropske Unije.

Literatura

- Ahić J.**/2009/: *Sistemi privatne sigurnosti*, Sarajevo;
- Button M.**/2002/: *Private policing*, London;
- Button M.**/2007/: *Assessing the regulation of private security across Europe*, European Journal of Criminology, 4(1), pp. 109–128;
- De Waard J.**/1999/: *The Private Security Industry in International Perspective*, European Journal on Criminal Policy and Research, 7(2), pp.143–174;
- John E.E.**/2005/: *Conceptualizing the Private Police*, Utah law review, No. 2, pp 573–617;
- Johnston L.**/1992/: *The Rebirth of Private policing*, London;
- Jones T. and Newburn T.**/1998/: *Private security and public policing*, New York;
- Kalesnykas R.**/2003/: *Mesto i uloga privatnog obezbeđenja u policijskom delovanju zemalja u tranziciji*, NBP, No. 2, pp. 21–37;
- Keković Z. i Daničić M.**/2005/: *Komparativni pregled zakonodavstva zemalja Evropske unije u industriji privatne bezbednosti*, Bezbednost-Policija-Građani, No. 1, pp. 96–106;
- Kesić Z.**/2009/: *Privatni sektor u kontroli kriminaliteta*, Beograd;

Pravni Akti

- Zakon o detektivskoj dejavnosti**, Uradni list Republike Slovenije, št. 212-05/03;
- Zakon o zasebnom varovanju**, Uradni list Republike Slovenije, št. 212-05/03;
- Zakon o zaštiti osoba i imovine i detektivskoj djelatnosti**, Narodne novine Republike Hrvatske, br. 83/96 i 75/01;
- Zakon o privatnoj zaštiti**, Narodne novine Republike Hrvatske, br. 68/03;
- Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti**, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 50/02 i 92/05;
- Zakon o agencijama za zaštitu ljudi i imovine**, Službene novine Federacije BiH, br. 50/02;
- Zakon o detektivskoj djelatnosti**, Službeni list Republike Crne Gore, br. 29/05;
- Zakon o zaštiti lica i imovine**, Službeni list Republike Crne Gore, br. 29/05;
- Zakon o aktivnostima lične i imovinske bezbednosti**, Službeni glasnik BJR Makedonije br. 80/99;
- Zakon o oružju**, Službeni glasnik BJR Makedonije br. 07/05;

Summary

In the course of the last decade, primarily due to the proprietary transformation process and the rapid growth of private property share, the private security sector in the Republic of Serbia, which used to be of secondary importance, has become one of the key subjects in the protection of personal and proprietary safety of citizens. Such state of affairs has imposed a need to professionalize and standardize the work of this sector, which is why it is necessary to establish the adequate legal mechanisms. However, the private security sector in Serbia still works under the circumstances of a specific legal vacuum, and the determined standards are applied selectively. Although aware of the lack of comparison among various cultural, legal, economic, political and security systems, we think that the consideration of experiences from other countries can still be useful in the process of creation and improvement of enabling standards and legislation. This paper focuses particularly on the analysis of the state of affairs in the former SFRY republics, which are similar to the Republic of Serbia in many characteristics. Still, the necessity to harmonize the legal provisions with the European legislation has imposed the need to consider the state of affairs in the European Union as well.

Key words: private security, legal regulations, South-Slavic countries, the EU member-countries

PREPOZNAVANJE LICA OD STRANE SVJEDOKA U KRIVIČNOM POSTUPKU (prijedlog taktičkih pravila za pripremu i vršenje predočavanja radi prepoznavanja)

Darko Jokić

Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka

Apstrakt: U cilju utvrđivanja činjeničnog stanja u krivičnom postupku, od svih dokaznih sredstava najčešće se primjenjuje iskaz svjedoka. Kao posredno, lično i najstarije dokazno sredstvo primjenjivan je sa promjenjivom dokaznom snagom u svim pravnim sistemima. Svjedok, kao nosilac obavještenja koji su rezultat njegovih čulnih opažanja o krivičnom djelu, učiniocu i o drugim važnim okolnostima, daje iskaz pred nadležnim sudom, tužiocem ili ovlaštenim službenim licem.

Prepoznavanje lica ili predmeta kao poseban vid saslušavanja svjedoka provodi se sa ciljem da se identifikuju lica (osumnjičeni ili optuženi) ili stvari (koje su pribavljene krivičnim djelom ili su poslužile za izvršenje krivičnih djela ili su na drugi način u vezi sa krivičnim djelom) i može da predstavlja važan, ponekad i odlučujući dokaz prilikom donošenja presude u krivičnom postupku. Brojne su studije, zasnovane na stvarnim slučajevima, koje ukazuju na nepouzdanost ovog dokaznog sredstva, ali analizom pogrešnih prepoznavanja, sigurno ćemo zaključiti da je većinom do netačnih prepoznavanja došlo zbog pogrešaka izvršenih od strane organizatora prepoznavanja prilikom pripremanja i izvođenja ove radnje.

Obzirom da je prepoznavanje, kao procesna radnja, na prvi pogled jednostavna za provođenje, ali da se ista sastoji od dvije faze i to *faze uzimanja opisa* i *faze predočavanja*,¹ te da se u teoriji i praksi stvaraju dileme oko izvođenja i vrednovanja dokazne snage dobijenih rezultata, u ovom radu ću prvenstveno ukazati na kompleksnost u pripremi i izvođenju faze predočavanja i istaći da svako prepoznavanje kada se izvrši sa maksimalno mogućom profesionalnošću i objektivnošću, po odredbama krivičnoprocesnih normi i po pravilima kriminalistike, sigurno će donijeti rezultate koji će uvjeriti i ohrabriti organe gonjenja da bez predrasuda provode ovu radnju dokazivanja, kada god se za to ukaže potreba.

Ujedno ću izvršiti uporednopravni prikaz načina regulisanja ove procesne radnje u BiH i u još nekim državama (prvenstveno državama u okruženju) i ukazati da postoje samo sličnosti, ali ne i razlike u regulisanju iste, tako da se nesmetano mogu i moraju primjenjivati istovrsna pravila prilikom provođenja, a posebno ću se osmisliti na aktuelnu problematiku prepoznavanju lica od strane žrtava- očevidaca pri dokazivanju krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom.

Ključne riječi: iskaz svjedoka, prepoznavanje, predočavanje, greške, pravila.

Uvod

U krivičnom postupku često se izvodi prepoznavanje lica ili predmeta, koje je na sličan način predviđeno u svim zakonima o krivičnom postupku i to u odredbama koje regulišu radnju saslušanja svjedoka. Kao subjekat prepoznavanja pojavljuje se svjedok koji na zakonom definisan način vrši identifikaciju lica ili predmeta i to nakon što prvo opisuje ili navodi znakove raspoznavanja (razlikovanja od istovrsnih) lica ili predmeta, pa mu se tek onda prezentuje više istovrsnih i međusobno sličnih objekata identifikacije.

Psiholozi su raznim eksperimentima dokazali da normalni i dobronamjerni ljudi u istim uslovima različito opažaju, pamte, zaključuju i daju iskaz. Opaženi sadržaj se zadržava pamćenjem i nakon toga se

¹ neki autori navode još *fazu provjeravanja*.

zapamćeni sadržaj usmeno, pismeno ili na drugi način saopštava (reprodukuje). Ovom prilikom se neću osvrnuti na faktore koji utiču na opažanje i pamćenje opaženog sadržaja, niti na izvjesne psihičke procese koji dovode do davanja iskaza neistinitog sadržaja (kod dobronamjernog svjedoka), kao ni na greške koje se od strane organa gonjenja čine u fazi uzimanja opisa, nego ću samo preporučiti pravila čijim bi se poštovanjem u fazi predočavanja objekta identifikacije maksimalno izbjegle subjektivne i objektivne pogreške organizatora prepoznavanja, a koje direktno dovode do netačnih rezultata prepoznavanja.²

Diskusija

Razumjevanje ljudskog ponašanja je od važnosti za uspješan rad sudija, tužilaca i policajaca sa svjedocima (subjektima prepoznavanja), a među njima, posebno sa žrtvama, specifičnom kategorijom nad kojima su izvršena krivična djela. Naime, od samog prvog kontakta-prijema, pa tokom obavljanja razgovora svjedok treba da se osjeća prijatno i opušteno. Potrebno je odvojiti dovoljno vremena za „stvaranje“ ambijenta i izgraditi takav odnos da mu se da do znanja da radi sa vjerodostojnim profesionalcem. Sa svjedokom, naročito žrtvom, treba na oprezan način postupati imajući u vidu njihove emocije, slabosti i što ih bolje razumijemo to će sjećanje biti bolje stimulirano. Nakon pribavljanja opisa osumnjičenog lica, sa svim individualnim karakteristikama kojih se svjedok mogao prisjetiti, a na osnovu kojih bi i svaki drugi prosječan građanin mogao prepoznati opisano lice, te nakon pronalaska lica koje po svojim obilježjima odgovara datom opisu, a za koje postoje indicije da bi se moglo dovesti u vezu sa predmetnim krivičnim djelom, pristupa se izvođenju sljedeće faze- *predočavanju radi prepoznavanja*. Zakonska odredba po kojoj se svjedoku predočava spomo lice „zajedno sa drugim njemu nepoznatim licima“, kod većine procesualista i kriminalista ne stvara nikakvu dilemu, tj. svi se slažu da predočavanje uvijek mora biti **izborno**. Međutim, treba imati u vidu da u teoriji, a i praksi postoje dvije osnovne vrste predočavanja radi prepoznavanja:

1. Prepoznavanje uživo (direktno, neposredno)
2. Prepoznavanje na osnovu fotografija (indirektno, posredno).

Obje vrste prepoznavanja imaju po dvije podgrupe i to:

- a) istovremeno predočavanje (simultano),
- b) uzastopno predočavanje (po sekvencama).

- **Istovremeno uživo predočavanje** (klasično simultano -eng. *Simultaneous Live Lineup*) je postupak kada se subjektu identifikacije (svjedoku) predočava istovremeno više lica, koja se nalaze u vrsti (parada identifikacije), nakon čega se svjedok treba izjasniti da li je među njima prepoznao lice koje je opazio u kritično vrijeme i čiji je opis prethodno dao organima gonjenja.

Do skora je vladalo mišljenje da je ovakvo prepoznavanje najoptimalniji način njenog sprovođenja i da se njime smanjuje opasnost od sugestije i autosugestije, ali za njeno sprovođenje trebalo bi poštovati sljedeća pravila:

- 1) Svjedoku se mora predočiti osumnjičeni (optuženi) istovremeno između više sličnih lica. Broj ovih lica zavisi od svjedokovog simultanog kapaciteta (sposobnosti da istovremeno primi određen broj čulnih utisaka, tj. da opaža više lica)³. Ukoliko je ovaj broj veći nego što odgovara simultanom kapacitetu svjedoka, moguće je da se neće moći koncentrisati na predočena lica i da će doći do greške u izvođenju ove procesne radnje. Obzirom da o ovom broju odlučuju psihološke zakonitosti, te da postoje različita mišljenja o broju predočenih lica, prevladava mišljenje da ovaj broj ne bi trebao da bude manji

² Još je Hans Gross naglašavao „Šta je istražilac valjano uradio to je veoma lako i valjano presuditi. A šta je istražilac loše uradio, to ni najbolji naknadni postupak ne može ispraviti.“

³ V. Vodinić, 1985.:Kriminalistika, otkrivanje i dokazivanje II tom,Skopje, str.578

- od pet⁴ niti veći od osam⁵, mada ima i drugih mišljenja, kao u Engleskoj gdje uzimaju najmanje osam osoba. Licima čije su intelektualne mogućnosti umanjene (umoma, nervozna, stara, djeca) ne bi trebalo predočavati više od tri lica prilikom jednog prepoznavanja, ali i to *questio facti*.
- 2) Građani koji se predočavaju moraju imati ista grupna obilježja kao i osumnjičeni (optuženi), što bi podrazumjevalo da učesnici parade identifikacije ne bi trebalo da po svom opisu međusobno značajnije odstupaju, tj. da budu približno iste visine, boje i dužine kose, boje tena, slično obučeni i dr. Između predočenih lica odstupanja po visini ne bi smjela biti veća od 5 cm, po težini većoj od 10 kg, životnoj dobi ne više od 5 do 8 godina, kao i da ukoliko osumnjičeni (optuženi) ima bradu ili brkove i ostali učesnici moraju imati iste, ako nosi naočare i ostala lica trebaju imati i sl.⁶
 - 3) Prepoznavanje lica u istrazi (u nekim pravnim sistemima prekrivičnom i prethodnom postupku) će se obaviti tako da svjedok ne može da vidi objekat prepoznavanja (osumnjičenog) sve do trenutka prepoznavanja⁷. Ako se prepoznavanje vrši na glavnom pretresu najvjerovatnije će se raditi o ponovljenom prepoznavanju, jer je manje vjerovatno da se prepoznavanje neće vršiti u ranijoj fazi krivičnog postupka.
 - 4) Sva lica u vrsti trebalo bi da imaju table sa brojevima, tako da se svjedok može izjasniti pod kojim brojem se nalazi lice koje je prepoznao.
 - 5) U liniji za predočavanje samo jedno lice mora biti spomo, a to je osumnjičeni ili optuženi. Ostali učesnici identifikacije ne bi smjeli imati bilo kakve veze sa predmetnim krivičnim djelom, niti bi ih svjedok smio poznavati, kao ljude iz svog okruženja (komsije, kolege sa posla, prodavače iz obližnjih prodavnica i sl.). Obzirom da to nije uvijek moguće i da je pronalazak takvih lica ponekad izuzetno otežan, pogotovo u manjim mjestima, preporučljivo je da se tada predočavanje izvrši u nekom drugom, većem mjestu.⁸ Važno je znati da ni radnik policije ne smije biti učesnik parade identifikacije (osim ako nije osumnjičeni ili optuženi), jer je njihovo ponašanje na poseban način sigurno i autoritativno.⁹
 - 6) Niko od predočavanih lica ne smije znati ko je osumnjičen, jer nekom radnjom (gledanjem, pokretom) može subjektu identifikacije ukazati na osumnjičenog¹⁰. Pored toga, važno je da organizator prepoznavanja osumnjičenog pripremi da bude smiren i da u vrsti niti jednim gestom ne oda svoj položaj.

⁴ U liniji predočavanja, pored osumnjičenog, moraju biti još minimum četiri nesporna lica „*four fillers nonsuspects*”, vidjeti: *A Guide for Law Enforcement on Eyewitness Evidence*, 1999. U.S. National Institute of Justice, str. 30, dostupno na <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/178240.pdf>, 12.05.2009.

⁵ Zakonik o krivičnom postupku R. Srbije (2006-koji nije stupio na snagu) u čl.111.st.1. decidno predviđa da se određeno lice treba predočiti svjedoku „zajedno sa drugim njemu nepoznatim licima, kojih po pravilu, treba da bude između pet i osam, ...”

⁶ Aleksić, Ž., Milovanović, Z. 1991.: *Kriminalistika*, Beograd, str.141-142.

⁷ „U prekrivičnom i prethodnom krivičnom postupku prepoznavanje lica obaviće se tako da lice koje je predmet prepoznavanja ne može da vidi svjedoka, niti svjedok može da vidi to lice prije nego što se pristupi prepoznavanju“ čl.103.st.2. ZKP Crne Gore, čl.104.st.2. ZKP Srbije. Slično reguliše i ZKP Slovenije u čl.242.

⁸ Zbog čestog odbijanja da sudjeluju u prepoznavanju ili da daju stvari na raspolaganje u cilju prepoznavanja ZKP Hrvatske je za lice koje, bez opravdanih razloga odbije da učestvuje u prepoznavanju propisao izricanje novčane kazne do 20.000 kuna.

⁹ Simonović, B., 1999.: *Predočavanje radi prepoznavanja I deo*, Bezbednost br. 4, Beograd, str. 492-512, mada se u praksi često u liniji prepoznavanja, skupa sa osumnjičenim, postavljaju policajci ili polaznici raznih vidova policijske obuke, sa čim se ne možemo složiti, jer se ni kod vršenja pretresa ne mogu kao svjedoci koristiti usluge policajaca.

¹⁰ Horizontalna linijska sugestija.

- 7) Osumnjičeni se ne bi trebao postaviti na neko posebno mjesto i trebalo bi mu se omogućiti da sam izabere na kojoj poziciji želi da bude, kao i da, ukoliko to osumnjičeni želi, cijelom procesu bude prisutan njegov branilac¹¹.
- 8) Ukoliko postoji više subjekata prepoznavanja (svjedoka) iste treba razdvojiti još u fazi davanja opisa, a takođe u fazi predočavanja radi prepoznavanja. Svakome od njih se mora ostaviti dovoljno vremena da posmatra lica u vrsti za prepoznavanje.
- 9) Kad god je moguće, prepoznavanje lica treba organizovati u sličnim uslovima u kojima je svjedok opazio učinioca krivičnog djela. Prepoznavanje se tada vrši na licu mjesta u uslovima izvršenja krivičnog djela pri istoj udaljenosti, osvjetljenju, pokretu, položaju svjedoka (uglu posmatranja).¹² Ukoliko je izvršilac bio u pokretu i predočena lica treba da se kreću (dinamičko prepoznavanje lica u kretanju). Na ovaj način se stvara tzv. rekonstruktivni karakter prepoznavanja, jer predočavanje lica u uslovima rekonstrukcije krivičnog djela na najbolji način pobuđuje asocijacije i sjećanja, dolazi do aktiviranja „unutrašnjeg blica“. Ovo naročito važi za prepoznavanje maskiranih napadača kada se prepoznaje način hoda, držanje tijela u pokretu, mimika, pantomima i dr.¹³ U praksi se skoro nikada i ne pokušavaju obezbjediti rekonstruktivni uslovi.
- 10) Sasvim je normalno da će svjedoci prepoznavanja pred i za vrijeme identifikacije osjećati strah i anksioznost zbog ponovnog susreta sa izvršiocem (napadačem), pa zato organizator prepoznavanja, mora na odgovarajući način pripremiti svjedoka. U tom cilju, preporučljivo je organizovati predočavanje radi prepoznavanja u specijalno opremljenim prostorijama, koje treba da su razdvojene sa transparentnim ogledalom (sa strane predočavanih lica je ogledalo, a sa svjedokove strane je providno staklo) ili koje su snabdjevene sistemom video prezentacije gdje će u jednoj prostoriji sa instalisanom kamerom biti predočena lica, a u drugoj prostoriji sa video monitorom svjedok.¹⁴ Ako se viši saslušanje ugroženog svjedoka obavezno je vršiti prepoznavanje bez mogućnosti da osumnjičeni u bilo kom trenutku može vidjeti, čuti ili pretpostaviti ko je subjekt prepoznavanja. Kada se prepoznavanje vrši na otvorenom (na ulici, trgu i sl.) trebalo bi da svjedok sjedi u automobilu sa specijalnim (zatamnjenim) staklima, koja onemogućavaju da lica u vrsti mogu opaziti svjedoka. Ovo je pouzdan način da se smanji anksioznost i strah svjedoka, a samim tim i da se smanji broj pogrešaka prepoznavanja.
- 11) Ako se prepoznavanje vrši u istoj prostoriji (što je čest slučaj) ne bi trebalo da se svjedok izjašnjava o prepoznavanju u istoj prostoriji, nego u drugoj nakon izvršenog prepoznavanja.¹⁵
- 12) Kada je subjekt prepoznavanja maloljetno lice ili dijete, prepoznavanje se obavezno vrši na način koji onemogućava da okrivljeni vidi ovo lice¹⁶, u prisustvu roditelja ili staratelja, uz asistenciju dječjeg

¹¹ Ovo pravilo važi samo u slučaju fakultativne odbrane, a u slučaju obavezne odbrane prisustvo branioca na prepoznavanju bi moralo biti neophodno.

¹² Francuski Zakon o krivičnom postupku (*Code de Procedure Penale*) predviđa da istražni sudija kod teških zločina (*crimes i delits*), na licu mjesta kriminalnog događaja može da uzima izjave svjedoka, jer će izlazak na mjesto prestupa “osvježiti pamćenje”.

¹³ Treba voditi računa da se radnja prepoznavanja ne pretvori u rekonstrukciju.

¹⁴ “Ako postoji opravdana bojazan za sigurnost života ili tijela osobe koja obavlja prepoznavanje ili njoj bliskih osoba, ili ako postoji opravdana bojazan da će osoba čije se prepoznavanje obavlja uticati na tok prepoznavanja, tijelo koje provodi prepoznavanje provest će ga tako da osoba čije se prepoznavanje obavlja, ne može vidjeti ni čuti osobu koja obavlja prepoznavanje” čl.259.st.1. ZKP Hrvatske

¹⁵ Simonović, B., 1999.:Predočavanje radi prepoznavanja I deo, Bezbednost br. 4, Beograd, str. 506.

¹⁶ Čl.189. Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku R.Srpske i čl.155. Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih djela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica R.Srbije

psihologa ili pedagoga. Cijeli tok prepoznavanja se obavezno snima,¹⁷ a prepoznavanju je potrebno da prisustvuje i tužilac.¹⁸

- 13) Kada je svjedok imao opažanje više saizvršilaca krivičnog djela, objekte prepoznavanja trebalo bi predočavati odvojeno, tj. saizvršioци nikada ne bi snjeli biti u istoj grupi - liniji za identifikaciju.¹⁹
- 14) Ukoliko je svjedok prepoznavanja imao u kritično vrijeme opažanja i lica i glasa napadača, treba izvršiti predočavanje različitih elemenata identifikacije u različita vremena, tj. odvojeno. Prilikom prepoznavanja na osnovu glasa, svakom od lica "u vrsti" se postavljaju određena pitanja i insistira se na odgovorima. Ovom prilikom organizator prepoznavanja se mora uzdržati od bilo kakvih sugestija na način odgovaranja, kao što su gramatičke ispravke, akcenat i sl., a dozvoljeno je insistirati na glasnijem ili tišem izgovaranju- zavisno od zapažanja govora.²⁰
- 15) Rukovodilac prepoznavanja treba da se ponaša uzdržano, objektivno u cijelom toku postupka i mora biti svjestan da je svjedok identifikacije podložan sugestivnom uticaju, kako verbalnim, tako i neverbalnim aktima.²¹ Sugestija se može izraziti u nepravilnom formulacijom pitanja svjedoku. Tako kada u vrsti imamo postavljena lica koja svjedok treba da opaža i kada mu organizator prepoznavanja postavi pitanje „Pod kojim brojem se nalazi lice koje Vas je napalo...?“ svjedok će ovo pitanje shvatiti kao kategorično pitanje i kod njega će se javiti osjećaj da se među prisutnim licima sigurno nalazi i napadač. Zato bi pitanje trebalo da ima sljedeći sadržaj „Ispred Vas će se sada nalaziti sedam lica, koja Vas ne mogu vidjeti. Imate dovoljno vremena da pogledate svako od njih i molim Vas odgovorite da li se možda među njima nalazi i lice koje Vas je napalo kritičnoga dana. Ako se navedeno lice ne nalazi među njima naknadno ćemo organizovati prepoznavanje sa drugom grupom lica“.
- 16) Treba voditi računa da se u toku cijelog postupka vodi zapisnik o prepoznavanju koji će biti vjerna slika izvršenog prepoznavanja i koji će sadržavati sve podatke o mjestu i vremenu provođenja radnje, identifikacionim podacima prisutnih lica i rezultata prepoznavanja.
- 17) S obzirom na tehničku opremljenost policijskih službi, zapisnik bi morao pratiti fotoelaborat i audio-vizuelni snimak cijelog procesa od uzimanja opisa do prepoznavanja predočenih lica.²² Sva lica koja se nalaze u paradi prepoznavanja potrebno je fotografisati i snimiti kamerom i to u istom položaju, iz istog ugla i pod istim svjetlosnim uslovima kao što ih je i svjedok opažao.
- 18) Ukoliko organizator predočavanja procijeni, izuzetno može izvršiti tzv. *prividno spontano izborno predočavanje lica*, koje predstavlja vid simultanog izbornog predočavanja.²³ Prilikom preduzimanja

¹⁷ kako je to propisano u čl.90. ZKP BiH, u čl.155. ZKP R.Srpske,...

¹⁸ U članu 103.st.3 ZKP Cme Gore,kao i u čl.104.st.3. ZKP Srbije je predviđeno da je obavezno prisustvo tužioca kada se prepoznavanje provodi u prekrivičnom postupku, a smatramo da je njegovo prisustvo posebno potrebno kada se prepoznavanje vrši od strane maloljetnika.

¹⁹ Postoje i druga mišljenja (V.Vodineć, Kriminalistika, II tom, str.578 i 579), ali osnovano se pitamo kako postupati kada su saizvršioци različitog izgleda, tj. kakva grupna obilježja treba da imaju ostali učesnici identifikacije,...

²⁰ ZKP Slovenije i ZKP Hrvatske su predvidjeli "prepoznavanje drugih osjetilnih opažanja (sluh, opip, miris i dr.)", ali i u ostalim državama bi trebao biti dozvoljen ovakav vid prepoznavanja (vidi presuda Vrhovnog suda Republike Srpske broj:118-0-Kž-06-000 257/07 - *prepoznavanje na osnovu glasa*)

²¹ preporučuje se "double-blind identification" gdje prepoznavanje provodi službeno lice („independent administrator“) kojem takođe nije poznato ko je od predočenih lica osumnjičeni, vidjeti: vidjeti: *A Guide for Law Enforcement on Eyewitness Evidence*, 1999. U.S.National Institute of Justice, str 9., dostupno na <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/178240.pdf>, 12.05.2009; *Eyewitness Identification Reform Act*, 2007. House Bill 1625, general Assembly of North Carolina; dostupno na [http://www.nacdl.org/sl_docs.nsf/freeform/EyeID_attachments/\\$FILE/NC07_1625.pdf](http://www.nacdl.org/sl_docs.nsf/freeform/EyeID_attachments/$FILE/NC07_1625.pdf), 30.09.2009.

²² čl.242. ZKP Slovenije.

²³ Simonović, B., 1999.:Predočavanje radi prepoznavanja I deo, Bezbednost br. 4, Beograd, str. 492-512.

ovakvog predočavanja, osumnjičeni i ne zna da ga identifikuju. Bitno je da se osumnjičeni nalazi među drugim licima, tako da svjedok mora da napravi izbor između lica. Ovakvo prepoznavanje ima smisla kod slučajeva dokazivanja korupcije od strane radnika policije, gdje je svjedok upamtio policajca u uniformi i opravdano bi bilo organizovati prepoznavanje osumnjičenog između više radnika policije u trenutku kada se spremaju na službu (otprema snjene) i svjedok iz skrovitog mjesta (npr. kancelarije komandira) posmatra policajce u uniformi kako primaju naloge za službu i među njima (veći broj policajaca) viši prepoznavanje osumnjičenog. Međutim rezultati ovakvog prepoznavanja mogu se pobijati iz razloga što se lice koje se prepoznaje (osumnjičeni) nije mogao pozvati na pravo da zna da se u tom trenutku odvija radnja dokazivanja i da može uložiti prigovor na način izvođenja ovakve radnje. Zbog toga se priprema i izvođenje ovakvog prepoznavanja mora detaljnije i obazrivije izvršiti i samo u izuzetnim, naročito opravdanim situacijama.

- 19) Obzirom da su psihološka saznanja u praksi i eksperimentima više puta potvrdila da ponovljena predočavanja radi prepoznavanja imaju slabu ili nemaju nikakvu dokaznu vrijednost, organi krivičnog gonjenja posebnu pažnju trebaju posvetiti načinu pripreme i izvođenja ove radnje prilikom prvog prepoznavanja.²⁴

- **Uzastopno uživo predočavanje** (uživo po sekvencama -eng. *Sequential Live Lineup*) se izvodi na taj način što se svjedoku (subjektu identifikacije) sukcesivno predočava veći, njemu nepoznat broj lica (jedno po jedno). Eksperimentima i istraživanjima je utvrđeno da prilikom predočavanja svjedoku istovremeno više lica u paradi prepoznavanja, isti često stvara pogrešne metode identifikacije, jer među predočenim licima traži najsličnije lice opisu koji je pohranio u svom sjećanju. Pri sekvencijalnom predočavanju svjedok ne može međusobno da upoređuje predočena lica, već svu nepodijeljenu pažnju, „poklanja licu“ koje se u tom trenutku nalazi ispred njega i izbjegava se problem simultanog kapaciteta svjedoka tj. sposobnosti da istovremeno primi određen broj čulnih utisaka (da opaža više lica). Kriminalisti i forenzički psiholozi Amerike, Engleske, Njemačke, na osnovu istraživanja sprovedenih u posljednjoj dekadi XX vijeka, potpuno su saglasni da je ovaj vid predočavanja radi prepoznavanja najkvalitetniji i da u znatnoj mjeri umanjuje procenat sudskih zabluda.²⁵

Ovakvom prepoznavanju procesualisti često zamjeraju da se nije izvršilo po pravilima koje propisuje ZKP, jer osumnjičeni nije predočen svjedoku „zajedno s drugim njemu nepoznatim licima“. Ali riječ „zajedno“ ne bi smjeli tako usko tumačiti, jer ona ne podrazumjeva pojam istovremenosti, nego bi joj se logičkim tumačenjem moglo dati značenje da se osumnjičeni u istom procesu identifikacije predočio svjedoku „zajedno“ sa ostalim njemu nepoznatim licima sličnog izgleda, ali jedno po jedno bez svjedokove predodžbe o njihovom redoslijedu predočavanja.

Prilikom sprovođenja izbornog sekvencijalnog predočavanja potrebno je *mutatis mutandis* primjenjivati kriminalistička pravila klasičnog (simultanog) prepoznavanja:

- 1) Subjektu identifikacije se eksplicitno napominje da će mu biti predočeno pojedinačno više lica među kojima će se možda nalaziti i izvršilac.
- 2) Organizator prepoznavanja bi trebao formulisati pitanje sljedećeg sadržaja „Ispred Vas će se sada nalaziti pojedinačno veći broj lica, koja Vas ne mogu vidjeti. Imate dovoljno vremena da pogledate svako od njih i molim Vas da nakon pomnog razgledanja svakog lica za isto kažete da li Vas je napalo kritičnoga dana. Ako se navedeno lice ne nalazi među njima naknadno ćemo organizovati prepoznavanje sa drugom grupom lica“.
- 3) Svjedok ne smije da zna koliko će mu lica biti predočeno, niti koji će po redu biti predočen osumnjičeni.

²⁴ Ponovljena prepoznavanja najčešće se više na glavnom pretresu, a savim izuzetno u prethodnom postupku.

²⁵ Turtle J., Lindsay R.C.L., Wells G.L., March 2003: Best practice recommendation for eyewitness evidence procedures, The Canadian Journal of police and services; Simonović B.: 2004.: Kriminalistika, Kragujevac str.264.

- 4) Postupak predočavanja i izjašnjavanja se samo jedanput sprovodi-ne smije se ponavljati.
- 5) Subjektu identifikacije će i nakon njegovog izjašnjenja da je prepoznao određeno lice biti predočena sva ostala lica.²⁶
- 6) Kod ovog predočavanja bi se trebalo rigoroznije poštovati preporuka da se prepoznavanje sprovodi u specijalno opremljenim prostorijama (sa transparentnim ogledalima ili sistemom video prezentacije), jer se prilikom ovakvih predočavanja prezentuje samo po jedno lice i u trenutku susreta sa osumnjičenim „jedan na jedan“ (*face to face*) iskazuje se dodatna anksioznost i strah svjedoka. Ukoliko se predočavanje, ipak vrši u istoj prostoriji ne bi trebalo da se svjedok izjašnjava o prepoznavanju u trenutku dok se predočeno lice nalazi u istoj, nego tek kada napusti prostoriju.

-Prepoznavanje na osnovu fotografija (indirektno ili posredno prepoznavanje- *eng.Photo Lineup*)

U BiH je na jedinstven način (na nivou države, entiteta i Brčko Distrikta) normirano prepoznavanje lica na osnovu fotografija.²⁷ Ovo je posebna vrsta predočavanja svjedoku fotografija lica, među kojima se nalazi i fotografija osumnjičenog, ali je, prema nekim autorima, mnogo nepouzdanija od prepoznavanja predočavanjem originalnih likova uživo (*in vivo*). Svjedok je lice vidio u životnoj situaciji, u pokretu, pod različitim uslovima, a predočava mu se statična fotografija, (pa makar bila tropozna sinjaletička fotografija), na osnovu koje je nemoguće prepoznati karakteristike bitne za prepoznavanje kao što su izgled čitavog stasa, izgled iz više uglova, gestikulacija i drugi maniri. Fotografija često netačno prikazuje izgled lica, naročito kod amaterskog fotografisanja, tj. pod različitim uglom snimanja, različitim osvjetljenjem, odsustvom boje kod crno-bijelih ili favorizovanjem jedne boje kod kolor fotografija dovoljno se iznjeni izgled lica, koji može da pruzrokuje zabludu u zaključivanju i iskazu svjedoka.²⁸ Prilikom provođenja ovog prepoznavanja, pored navedenih pravila za neposredno prepoznavanje trebalo bi poštovati sljedeća pravila:

- 1) Posredno prepoznavanje se prvenstveno primjenjuje kada je osumnjičeni nedostupan, a iz razloga hitnosti je potrebno izvršiti ovu radnju, ili ako je osumnjičeni (optuženi) dostupan, ali je od vremena opažanja do vremena predočavanja protekao duži vremenski period, pa se osnovano zaključuje da se fizionomija osumnjičenog znatnije promijenila ili ako je osumnjičeni svjesno promijenio svoj izgled.²⁹
- 2) Svjedoku se predočava fotografija osumnjičenog nastala u vrijeme približno vremenu opažanja³⁰.
- 3) Organizator prepoznavanja mora voditi računa o pripremi materijala za predočavanje: fotografije sličnih lica, iste tehnike izrade, istog formata i dr.³¹ Sa pripremljenih fotografija je potrebno ukloniti sve eventualne identifikacione podatke.
- 4) Simultano predočavanje fotografija (*Simultaneous Photo Lineup*) se vrši istovremenim predočavanjem više fotografija na jednoj tabli (panou), gdje je fotografija osumnjičenog postavljena na neupadljivom mjestu, među fotografijama nespomih lica.³²
- 5) Sekvencionalno predočavanje fotografija (*Sequential Photo Lineup*) se vrši pojedinačnim prikazivanjem fotografija svjedoku, gdje se isti odmah izjašnjava o rezultatu prepoznavanja.³³

²⁶ *A Guide for Law Enforcement on Eyewitness Evidence*, 1999. U.S. National Institute of Justice, str 34., dostupno na <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/178240.pdf>, 12.05.2009.

²⁷ "Ako prepoznavanje lica nije moguće u skladu sa stavom 3. ovog člana, prepoznavanje će se izvršiti na osnovu fotografije tog lica i fotografija svjedoku nepoznatih lica". čl.85. st.4. ZKP BiH i BD BiH, čl.150.st.4. ZKP RS i čl.99.st.4. ZKP FBiH,

²⁸ Marković, T., 1977.: Savremena tehnika istraživanja krivičnih djela (Kriminalistika), Narodne novine, Zagreb, str:440.

²⁹ Pozzulo J.D., Marciniak S. August 2006.; Comparing identification procedures when the perpetrator has changed appearance, *Psychology, Crime and Law*, 429-438.

³⁰ Naravno skupa sa fotografijama nespomih lica sličnog izgleda.

³¹ Ukoliko smo u mogućnosti trebalo bi koristiti sinjaletičke fotografije (osumnjičenog i nespomih lica).

³² U čl. 19/3 Pravilima policijskih postupaka R.Slovenije je predviđeno da svjedoku „policajac mora pokazati najmanje 12 fotografija“ (na isti način je propisano i u V.Britaniji).

- 6) Nakon izvršenog prepoznavanja na osnovu fotografija sa istim svjedokom se ne bi smjelo naknadno izvršiti prepoznavanje uživo, jer kada svjedok izvrši pogrešno prepoznavanje lica na fotografiji, u ponovljenom direktnom prepoznavanju svjedok neminovno, nesvjesno produbljuje svoju grešku. Ukoliko postoji više svjedoka koji treba da izvrše radnju prepoznavanja, prepoznavanje na osnovu fotografija potrebno je izvršiti samo sa jednim svjedokom (stvar je konkretne procjene sa kojim svjedokom), a ostale svjedoke je neophodno „sačuvati“ za prepoznavanje uživo, naravno ako nije došlo do značajne promjene fizionomije osumnjičenog.
- 7) Posebna podvrsta prepoznavanja je *prepoznavanje lica na osnovu filmskog materijala*. U stvarnosti je sve veći broj instaliranih kamera koje snimaju osumnjičena lica prije, za vrijeme ili nakon izvršenog kriminalnog događaja. Za ovaj oblik prepoznavanja zalažu se pojedini kriminalisti, jer se lica posmatraju u pokretu, ali se ovakvom prepoznavanju može realno prigovoriti, jer je teško obezbjediti snimak pet do osam osoba izgleda sličnog osumnjičenom, snimljenih istom kamerom, pod istim uslovima. Međutim, ako nemamo dovoljan broj snimaka nespornih lica, ukoliko posjedujemo adekvatan snimak osumnjičenog lica isti putem digitalne obrade možemo „pretvoriti“ u fotografiju i onda primijeniti sva pravila koja važe za prepoznavanje uz pomoć fotografija.

-Prepoznavanje lica upamćenih u traumatskim ratnim okolnostima

Svako krivično djelo stvara na žrtvu ili svjedoka izvjesne traume, ali postavlja se kao ozbiljan problem proces opažanja i pamćenja u traumatskim, naročito u ratnim okolnostima i naknadno sjećanje, a posebno prepoznavanje. Obzirom da je ovo aktuelna problematika i predmet dokazivanja i osporavanja na sudovima u BiH, sudovima u zemljama u okruženju, kao i na Međunarodnom sudu za ratne zločine u Hagu, u ovom dijelu rada ću pokušati ukazati na probleme koji se javljaju prilikom procesa opažanja i pamćenja, a potom i prepoznavanja, sa posebnim osvrtom na slične slučajeve iz II svjetskog rata. Naime, na ovim prostorima, u nedavnim ratnim dešavanjima, odigravale su se različite životne situacije, kada je ne tako rijetko, dolazilo do ispunjenja obilježja (bića) krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom. Mnoga lica su u svojim domovima, na ulici, u zatvorima, logorima, od strane pojedinaca ili grupa doživjela u traumatičnim okolnostima različite tjelesne i duševne patnje, mučenja, nečovječna postupanja i dr. Nakon izvjesnog vremena dolazi do istražnih i sudskih procesa gdje žrtve svjedoče o svojim i patnjama drugih lica i daju opise izvršioca navedenih zločina, a u datom trenutku pristupaju identifikaciji-prepoznavanju tih lica. Po nekom nepisanom pravilu žrtve nisu poznavale osumnjičena lica sve do vremena izvršenja krivičnih djela, i o tim licima znaju samo nadimke (Miki, Zenga, Zike i sl.) ili oskudne podatke, npr. „Čuo sam da je prije rata bio stolar (policajac, mesar, inženjer,...) u mjestu XY odakle je izbjegao 1992.g.“, koji u pravilu ne mogu dovesti do sigurne identifikacije, pa se pribjegava prepoznavanju izvršioca pomenutih krivičnih djela. U izvođenju ovih radnji najčešće dolazi do mnogih grešaka, koje nepopravljivo dovode do zabluda i produblivanja grešaka u dugotrajnim i mučnim sudskim procesima. Naime, sa svjedocima-žrtvama su već prethodno, najčešće odmah po izlasku sa „neprijateljske teritorije“, obavljali razgovore pripadnici policije (civilne ili vojne) ili obavještajnih službi, koji imaju određena saznanja o licima koja su u ratnom periodu činila zločine i za koje su posjedovali određene fotografije. Predočavajući žrtvama samo fotografiju određenog lica (pojedinačno prepoznavanje), bez obavljanja razgovora u prisustvu obučenog lica (psihologa), bez prethodnog uzimanja detaljnog opisa, na svjedoke se sugestivno djeluje i oni po pravilu „prepoznaju svoje mučitelje“. Organizator prepoznavanja treba se profesionalno ponašati u izvođenju svih radnji i pri sakupljanju svih dokaza (ličnih i materijalnih), poštujući

³³ Američki kriminalisti preporučuju da se svaka fotografija, kako osumnjičenog, tako i nespornih lica stavi u po jednu kovertu, koje se obilježavaju brojevima i svjedoku se omogućava da svaku fotografiju izvadi i nakon izjašnjenja vrati u kovertu, a zatim preuzme sljedeću, uz obaveznu "double-blind identification".

pijetet žrtve, i moraju mu biti poznata psihološka i kriminalistička pravila koja se primjenjuju u ovakvim situacijama. Naime, i kada traumatizovane situacije traju duži vremenski period (kao u zatvorima, logorima), žrtve su se suočavale sa problemima pri opažanju i pamćenju. Posmatranje stvari je često izgubilo svoj prirodni karakter (morali su biti neupadljivi i da ne privuku pažnju na sebe), a pošto se sve moralo pamtit, jer većinom nisu bili u mogućnosti da vode bilo kakve pribilješke, niti da sa sapatnicima komentarišu, pod uticajem neuhranjenosti, straha, bola, pa i najizrazitijih pesimističnih razmišljanja („Šta ima da pamtim kada nikad neću moći da ispričam šta se dogodilo“), odsustva vitamina „B“ (koji djeluje umirujuće), teško se mogla očuvati mentalna ravnoteža i dolazilo je do raspada sopstvene ličnosti. Nakon konačnog sticanja osjećaja bezbjednosti, a to je vrijeme kada daju iskaze u istražnim postupcima, svjedoci po pravilu imaju značajne probleme u prisjećanju pojedinih događaja. Ovo se sve mora imati u vidu, a pogotovo kada se zna kakve su sve greške činjene u procesima identifikacija i prepoznavanja zločinaca iz II svjetskog rata.

Naime, u slučaju Demjanjuk, je došlo do oslobađanja Ivana/Džona Demjanjuka od krivične odgovornosti zbog netačne i nepotpune identifikacije.³⁴ Holandski profesor psihologije V.A. Vagenar, je na suđenju Džonu (Ivanu) Demjanjuku u Jerusalmu svjedočio o procesu identifikacije tokom preliminarne istrage. Prema njegovom svjedočenju mora se ispuniti pedeset pravila i propisa da bi postupak identifikacije bio valjan.³⁵ Od četrdeset dva pravila koja su bila bitna za identifikaciju Ivana istražiocima su prekršili, prema njemu, čak trideset sedam, kao što su: nije postojao jasan izvještaj o činjenicama; nije postojao nikakav pismeni trag, ni magnetofonski snimak, ni izvještaj o davanju uputstava, ni stenografski zapis o postupku; nije bilo zaštite od navođenja svjedoka („pogledajte još jednom“) ili protiv skretanja pažnje svjedocima na jednu određenu fotografiju; serija portreta na stranici albuma nije sadržavala fotografije nedužnih osoba, tako da nije bilo šanse da neki odgovor bude „pogrešan“; fotografije su bile suviše raznovrsne: iako je odavno bilo jasno da se traži čovjek okrugle glave i debelog vrata, na stranici je bila samo jedna fotografija koja je ispunjavala te uslove-Demjanjukova; negativne identifikacije nisu uzimane u obzir; prepušteno je istražiocima da tumače odgovore tipa „Ovo lice me podsjeća na...“ kao pozitivnu ili negativnu identifikaciju; fotografije su više puta pokazivane svjedocima u drugom pokušaju, iako je to povećavalo šanse da će prepoznati fotografiju koju su vidjeli prošli put, a ne traženu osobu; nije bilo mjera predostrožnosti koje bi spriječile da svjedoci utiču jedni na druge; svjedoci koji su pričali jedni sa drugima o identifikaciji nisu bili isključeni iz postupka; istražiocima su rekli svjedocima koga traže; svjedocima je govoreno da li je identifikacija bila „uspješna“ ili nije, tako da su tokom mogućih kontakata između svjedoka stvamo mogli da prenesu informacije; Demjanjukove fotografije su se pojavile u štampi desetinama puta.

Sve ove, a i brojne druge greške dovele su do toga da je tokom suđenja pet preživjelih iz Treblinka, svjedočilo da su potpuno sigurni kako je čovjek pred njima, na optuženičkoj klupi, upravo Ivan Grozni. Naknadno je utvrđeno da je Ivan Grozni bio sasvim drugi Ukrajinac (Ivan Marčenko), a da je Demjanjuk dobrovoljno radio u njemačkoj službi i da je igrao aktivnu ulogu u masovnom ubijanju Jevreja, ali u drugom logoru (Sobibor). No dokazi da je počinio ratne zločine u Sobiboru imali su visoku cijenu-isti su ga oslobađali za iste takve zločine u Treblinka, a zbog pogrešno vodene istrage izgubljeno je dragocjeno vrijeme, a i

³⁴ Slučaj Demjanjuk-prepoznavanje Ivana Groznog: Izraelski tužiocima i Jedinica za istragu nacističkih zločina (INZ) su pokušali da identifikuju Ukrajinca, koji je učestvovao u ubistvu oko 850.000 Jevreja od avgusta 1942.do avgusta 1943.godine u logoru Treblinka u Poljskoj. Zbog izuzetne brutalnosti i vrlo visokog rasta Ukrajinac je dobio nadimak Ivan Grozni i niko nije znao njegove tačne podatke. Kada je pala sumnja na Džona Demjanjuka iz Klivlenda, Ohajo, USA, porijeklom Ukrajinca, 1986. godine došlo je do njegovog hapšenja, deportacije i suđenja u Jerusalmu.

³⁵ Svjedočenje objavljeno u knjizi Wagenaar, W.A. ,1988.: *Identifying Ivar: A Case Study in Legal Psychology*, Harvard University Press.

svjedoci za dokazivanje ovih zločina, pa je isti oslobođen (1993) i kao penzioner je živio u svom starom domu u Klivlendu, Ohajo³⁶.

Postoje, nažalost, još brojni primjeri neuspješnih identifikacija. Frenk Valus je 1978.godine optužen da je kao esesovac i gestapovac u poljskom gradu Čestohovi počinio ratne zločine. Prepoznalo ga je jedanaest svjedoka, među kojima je upečatljiv iskaz svjedoka po imenu David Gelbauer, koji navodi da je bio prisiljen da radi u štabu Gestapoa u Čestohovi i skoro svakog dana, tokom tri godine, je vidao Valusa. Međutim, podnoseći žalbu Frenk Valus je priložio neoborive dokaze da je za vrijeme rata radio na jednoj farni i nedvosmisleno je utvrđeno da je u vrijeme, za koje mu se stavljaju zločini na teret, imao petnaest godina.

Sagledavajući ovakve probleme Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju je u svojim presudama osporio brojne "sigurne identifikacije", ali isto tako u skladu sa načelom slobodne ocjene dokaza, a na temelju slobodnog sudijskog uvjerenja uvažio je dokaze pribavljene putem identifikacije od strane očevidaca.³⁷

Ukratko, takvim žrtvama, koje su preživjele ratne strahote i koje emotivno sa „neizbrisivim, uklesanim sjećanjima“ svjedoče o zločinima, teško je ukazati da su „nepouzdana svjedoci“, jer sumnja i pobijanje ovakvih svjedočenja izgleda neprikladno i neumjesno. Zato sve ove okolnosti moraju primorati organe gonjenja, da u cilju utvrđivanja istine i rasvjetljavanja najtežih krivičnih djela imaju izuzetan pristup i da mnogo uče o opažanju, pamćenju i prepoznavanju pod traumatskim okolnostima i da u ovakvim slučajevima obavezno koriste usluge stručnjaka (psihologa, psihijatar). Pa zar i sam zakonodavac nije ovim krivičnim djelima dao drugačiji karakter tj. izričito predvidio da nikada ne zastarjevaju, pa stoga i prepoznavanje u ovakvim slučajevima se ne bi smjelo odvijati kao u „lakšim djelima klasičnog kriminala“ (džepnih krađa, prevara i sl).

Zaključak

Prepoznavanje lica (predmeta) predstavlja oblik utvrđivanja identiteta lica (predmeta), ne sa ciljem utvrđivanja nečijeg imena i prezimena, već na način da se nastoji utvrditi identitet ranije viđenog lica (predmeta) sa jednim od predloženih lica (predmeta), kao i da se provjeri ranije dati iskaz. Radi se o određenoj vrsti davanja iskaza-svjedočenja utemeljenog na opažanju i prepoznavanju predloženog lica (predmeta), kao lica (predmeta) koje je viđeno u određenoj fazi kriminalnog događaja. Zakonima o krivičnim postupcima normirana je ova procesna radnja, ali kako se procesno-pravne norme zadržavaju na nivou opštosti, kriminalisti je ostavljeno da u saradnji sa drugim naukama (prije svega psihologijom) pronade efikasne i pouzdane načine izvođenja iste. Po principu metodičnosti, temeljitosti i planiranja i uvažavajući individualnost svakog krivičnog događaja za sebe, kao i individualnost svakog svjedoka, organu krivičnog gonjenja (tužiocu i ovlaštenom službenom licu) u fazi istrage je ostavljeno da ovu radnju sprovede na zakonit i stručan način koji obezbjeđuje objektivnu pouzdanost rezultata sprovedenih radnji. U većini slučajeva izvođenje ove radnje može da tpi razumna odlaganja i bez nepotrebne hitnosti, koja često prelazi u brzopletost, ovlašćena službena lica u prisustvu tužioca i uz pomoć stručnjaka iz oblasti psihologije, potrebno je da izvrše adekvatnu pripremu, zatim da ocijene vjerodostojnost iskaza svjedoka i izbjegnju „kontaminaciju“ opaženog i upamćenog sadržaja. Tako formiran tim će *ab initio* uspješnije utvrditi uslove u kojima je obavljeno zapaženje, takođe i stanja koja su mogla da utiču na procese opažanja i pamćenja svjedoka. Sistematično i sinergično izvedena radnja prepoznavanja na pravilan način će fiksirati dokaznu

³⁶ U maju 2009.godine Ivan-Džon Demjanjuk (1920) je deportovan u Njemačku, gdje će odgovarati za saučesništvo u ubistvu 29.000 Jevreja i ostalih u logoru "Sobibor" u Poljskoj.

³⁷ Vidi presude protiv Kupreškica i dr.; Limaja i dr.; Vasiljevića; Stakića i dr.;

građu i obezbijediće dokaznu snagu svjedočenju, svjedok će se pojaviti na sudu kao nosilac pouzdanih informacija. U slučaju da je izvršeno pozitivno prepoznavanje optuženi i njegov branilac neće moći da osporavaju rezultate iz proceduralnih ili materijalnih razloga, te ukoliko je ovaj dokaz odlučujući, neće se ostaviti mogućnost sudu da primjenjujući pravilo *in dubio pro reo*, donese oslobađajuću presudu. Da zaključim, u sudskoj praksi preovladava mišljenje da ukoliko je prepoznavanje od strane svjedoka izvršeno po pravilima krivičnog postupka i kriminalistike, njegov iskaz može da predstavlja činjenični osnov kondemnatome presude. Međutim, da bi se izbjegle sve opravdane nedoumice oko izvođenja i ocjenjivanja rezultata prepoznavanja, nadam se da će ovaj rad dati skromni doprinos u jednoobraznom provođenju pripreme i primjene ove radnje.

Summary

Recognition of persons (object) represents a form of establishing a person's identity, not aiming at establishing someone's name, but the identity of previously seen person (object) with one of the presented persons (objects). It is about a particular type of statement – witnessing based on perception and recognition of the presented person (object), as the person (object) seen at a certain phase of criminal event. Criminal Procedure Code standardized this procedural act, but since procedural-legal norms are retained at the level of generality, criminalistics is left to find, in cooperation with other sciences (particularly psychology) efficient and reliable methods of performing the same. According to the principles of methodicality, substantiality, and planning and appreciating individuality of every criminal act per se, as well as the individuality of every witness, the criminal prosecution organ (prosecutor and authorised officer) in the investigation phase is given authority to perform this act in a legitimate and professional way providing objective reliability of the final results. In most cases realisation of this act can suffer reasonable postponement and without unnecessary haste, which easily turns into rashness, authorised officers in the presence of the prosecutor and with the help of psychology expert, undertake adequate preparation, then evaluate authenticity of the witness statement and avoid „contamination“ of perceived and memorised content. Thus formed team shall *ab initio* more successfully establish conditions in which perception has taken place, as well as conditions which could have affected the process of perception and witness's memory. Systematically and synergically performed act of recognition shall sequentially fix collected evidence and provide power of evidence to witnessing, whereas the witness shall appear before the court as the carrier of reliable information. In case positive recognition has occurred, the accused and his defence shall not be able to refute the results out of procedural or material reasons, and if this piece of evidence is crucial, there shall not be place for the court to apply the *in dubio pro reo* rule, that is acquitting decision.

To conclude, in court practice there is an ongoing opinion that in case the witness has performed the act of recognition in compliance with the rules of criminal procedure and criminalistics, his statement may represent factual grounds for condemning decision.

MOTORNA VOZILA KAO OBJEKT KRIVIČNOPRAVNE ZAŠTITE

prof. dr. Božidar Banović
Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu

mr. Oliver Lajić
Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Aleksandra Ilić
Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu

Apstrakt: Delikti na motornim vozilima u strukturi imovinskog kriminala zauzimaju sve značajnije mesto, što iziskuje intenzivnije angažovanje organa otkrivanja i gonjenja na njihovom sprečavanju i suzbijanju. Izvršiocima ovih krivičnih dela, po pravilu, su specijalizovani kriminalci, često organizovani u kriminalne grupe, sa strogo podeljenim ulogama i vezama sa licima iz kriminogene sredine na širem području, pa i međunarodnom nivou. Vozila ukradena na našim prostorima razmenjuju se, ili se prodaju, u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, ali i u zemljama Bliskog istoka. Osnovni motiv organizovanja organizovanih kriminalnih grupa je težnja za brzim sticanjem materijalne dobiti, pre svega novca. Stupanjem na snagu Krivičnog zakonika Republike Srbije iz 2006. godine izmenjen je normativni pristup krivičnopravnoj zaštiti motornih vozila. Prestao je da se primenjuje čl. 174. Krivičnog zakona Republike Srbije, kojim je, od usvajanja izmena Krivičnog zakona iz 2003. godine sankcionisana "krađa vozila", a uvedeno je krivično delo "neovlašćeno korišćenje tuđeg vozila, predviđeno članom 213. O dinamici promena u oblasti krivičnopravne zaštite motornih vozila svedoči i činjenica da je Krivični zakon Republike Srbije iz 1977. godine to činio odredbom koja je sankcionisala krivično delo oduzimanje vozila. Istovremeno, izvršiocu koji vozilo oduzme u nameri da njegovim prisvajanjem pribavi sebi ili drugom protivpravnu imovinsku korist, stavlja se na teret krivično delo teška krađa. U radu ćemo pitanje logike i opravdanosti postojećeg normativnog odgovora na ovaj oblik kriminalnog delovanja u uporednom i domaćem zakonodavstvu i, čini nam se, očigledne štetne posledice pogrešne primene odredaba o krivičnopravnoj zaštiti motornih vozila u domaćoj praksi.

Cljučne reči: motorna vozila, kriminal, krađa, oduzimanje, neovlašćeno korišćenje

Uvod

Razvoj auto industrije i konkurencija proizvođača motornih vozila na tržištu prouzrokuju pojavu sve luksuznijih, a samim tim i veoma skupih vozila, koja predstavljaju sve veći izazov za kriminalce, odnosno organizovane kriminalne grupe, pa i pojedine kriminalne organizacije. U literaturi se ističe da su krađe sve više usmerene na predmete koji oličavaju potrošačko društvo, a u koje svakako spadaju automobili (i dvotočkaši), kao i prateća oprema ovih novih „kulturnih predmeta“ civilizacije. S pravom je primećeno da se „vladavina vozila proširila bez premca u modernim zemljama, sa autoritetom kojim nijedan fabrički proizvod još nije bio ovenčan. Imati „auto“ je postao jedan od ciljeva svih mladih, jedan od znakova razlikovanja društvenog uspeha odraslih i čak značajna oprema za zavođenje onima koji traže avanturu (Mucchielli, 2008). Delikti na motornim vozilima, posebno krađe vozila, u savremenom svetu predstavljaju jedan od dominantnih oblika imovinskog kriminala.

Nakon što je vozilo ukradeno, ono se obično koristi na jedan od tri načina. Ukradena vozila koriste se za rekreaciju, prevoz ili radi sticanja novčane dobiti. Pod terminom "rekreacija", podrazumevaju se krađe iz zabave (uzbudljiva vožnja ukradenim kolima), krađe radi sticanja određenog statusa i kao odgovor na izazov da se uspešno ukrade automobil. Krađe zbog prevoza mogu se počinuti kako bi se došlo do automobila, potrebnog za jedno putovanje, za upotrebu pri činjenju drugog krivičnog dela, ili kako bi se zadržao za dužu upotrebu. U krađe počinjene "radi sticanja novčane dobiti" spadaju one krađe pri kojima amateri krađu radio-uređaje i druge vredne delove automobila, "komadanje" (rastavljanje ukradenih vozila na delove i naknadno prodavanje tih delova), "menjanje oznaka" (pri kojima se ukradenim vozilima daje nov identitet korišćenjem dokumenata koja pripadaju havarisanim, neispravnim vozilima), kao i krađe vozila radi njihovog izvoza od strane profesionalaca (v. Challenger, 1987).

Troškovi, kao posledica krađe vozila, mogu se posmatrati iz dva glavna ugla, kao direktni troškovi kojima su izložene žrtve i kao troškovi društva. Direktni troškovi kojima su izložene žrtve podrazumevaju troškove privremenog iznajmljivanja ili nabavke drugog vozila, troškove dovoženja vozila sa policijskog parkinga za nađena vozila, kao i troškove za preduzete mere od strane vlasnika automobila, kako bi smanjili rizik od krađe tog vozila. Troškovi društva uključuju troškove osiguranja, troškove nezgoda izazvanih tokom krađe vozila u svrhe uzbudljive vožnje i prilikom pokušaja da se izbegne lišenje slobode, kao i troškove krivičnog postupka prilikom krivičnog gonjenja prestupnika (v. Clarke, Hanis, 1992).

Posebna krivičnopravna zaštita motornih vozila koja se manifestuje propisivanjem odgovarajućih krivičnih dela svakako nije specifičnost Republike Srbije. Stalno povećanje broja motornih vozila predstavlja trend u svetu, tako da značaj koji motorno vozilo ima za savremenog čoveka utiče i na karakter krivičnopravne zaštite u većini zemalja.

Navedene okolnosti ukazuju na potrebu uporedne analize krivičnopravne zaštite motornih vozila u zemljama u regionu, pojedinim drugim evropskim krivičnopravnim sistemima i domaćem zakonodavstvu.

Motorna vozila kao objekat krivičnopravne zaštite u pojedinim evropskim državama

Sveobuhvatna uporedna analiza rešenja u pogledu krivičnopravne zaštite motornih vozila zahteva i da se razmotre krivični zakони pojedinih evropskih država. Na ovom mestu biće analizirane odgovarajuće odredbe krivičnih zakonika Nemačke, Rusije i Francuske, pri čemu predmet razmatranja, takođe, neće biti opšta krivična dela protiv imovine, već samo ona koja se isključivo odnose na motorna vozila.

Krivičnopravni sistem u Srbiji, dobrim delom, razvijao se pod uticajem nemačke krivičnopravne dogmatike tako da će na početku biti razmotrena rešenja koja postoje u nemačkom krivičnom zakonodavstvu. U čl. 248b Krivičnog zakona Nemačke¹ propisano je krivično delo neovlašćena upotreba vozila kojim se krivičnopravna zaštita pruža ne samo motornom vozilu, već i biciklu što predstavlja interesantno rešenje. U st. 1 inkriminisana je upotreba motornog vozila ili bicikla protiv volje ovlašćenog lica. Za ovo delo propisana je novčana kazna ili zatvor do tri godine osim ako nekim drugim propisima nije predviđeno da se za to delo može izreći mnogo teža kazna, pri čemu je nejasno o kojim se to drugim propisima radi. Izričito se predviđa da se za pokušaj ovog krivičnog dela kažnjava, a krivično gonjenje se preduzima isključivo po prijavi oštećenog. Zakonodavac, takođe, u okviru istog člana daje tumačenje izraza „motorno vozilo“ pod kojim se podrazumevaju vozila koja se pokreću na motorni pogon, kao i kopnena vozila pod uslovom da se ne kreću po šinama.

¹ Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) As promulgated on 13 November 1998 (Federal Law Gazette I, p. 945, p. 3322), dostupno na: <http://www.iuscomp.org/gla/> (20.04.2010. godine)

Sa druge strane, Krivični zakon Ruske federacije² u čl. 166 sadrži krivično delo neovlašćeno oduzimanje automobila ili drugog prevoznog sredstva bez namere da se izvrši krađa. Osnovni oblik ovog krivičnog dela je predviđen u st. 1 i postavljen je na identičan način kao što je i naziv samog dela. Alternativno je propisana novčana kazna i različiti oblici ograničenja odnosno lišenja slobode koji očigledno predstavljaju specifičnost ruskog krivičnog sistema. Novčana kazna može se izreći takođe na nekoliko načina, bilo u određenom iznosu do sto dvadeset hiljada rubalja bilo u iznosu koji se utvrđuje u odnosu na platu ili druge prihode osuđenog u periodu do godine dana. Ovde se radi o dva načina odmeravanja i izricanja novčane kazne koji su slični sistemima koje poznaje naše krivično pravo: sistem fiksnih iznosa i sistem dani novčane kazne. Kada se o drugom obliku kažnjavanja radi, predviđeno je alternativno ograničenje slobode, nešto poput kućnog zatvora, koje može trajati do tri godine, zatim zatvaranje u uslovima stroge izolacije u odnosu na spoljašnji svet od tri do šest meseci i klasično lišenje slobode do pet godina.

Pored osnovnog, predviđena su i tri teža oblika, za koja je specifično da se preduzimaju pod određenim kvalifikatim okolnostima. Prvi od njih, odredba st. 2 sadrži dve alternativno postavljene kvalifikatome okolnosti: činjenje dela od strane grupe lica po unapred postignutom dogovoru ili primenom nasilja koje nije opasno za život i zdravlje ljudi ili pretnjom da će se takvo nasilje primeniti. Za ovaj teži oblik propisana je novčana kazna koja se može izreći u iznosu do dvesta hiljada rubalja ili u iznosu koji se utvrđuje u skladu sa platom ili drugim prihodom u ovom slučaju za period do osamnaest meseci. Takođe, umesto novčane kazne može se izreći kazna lišenja slobode do sedam godina. Teži oblik iz st. 3 postoji ukoliko je pod uslovima predviđenim u st. 1 ili 2 krivično delo učinjeno od strane organizovane grupe ili je pričinjena naročito velika šteta pri čemu se učiniocima može izreći isključivo kazna lišenja slobode u rasponu od pet do deset godina. Najteži oblik ovog krivičnog dela postoji ako je pod uslovima predviđenim u st. 1, 2 ili 3 delo učinjeno upotrebom nasilja koje je opasno po život ili zdravlje ili se pretilo upotrebom takvog nasilja. I u ovom slučaju se može izreći samo kazna lišenja slobode u rasponu od šest do dvanaest godina.

Za razliku od ruskog KZ-a, Francuski Krivični zakonik³ ne sadrži inkriminaciju kojom bi se pružala zaštita motomom vozilu u slučaju kada se ono oduzima samo radi vožnje, odnosno bez namere sticanja protivpravne imovinske koristi. To znači da se ta zaštita pruža isključivo putem primene opštih krivičnih dela protiv imovine kao što je npr. krađa. Postavlja se pitanje da li je razlog ovakvog odstupanja stvamo nepostojanje društvene opasnosti u Francuskoj od oduzimanja vozila radi vožnje. Rezultati istraživanja kojim su obuhvaćeni mladi pokazuju upravo suprotno, tj. postojanje oduzimanja motomog vozila radi vožnje. U najvećem broju slučajeva, vozilo je ukradeno da bi bilo neposredno upotrebljeno od strane mladih: njegovo konišćenje odgovara jednoj trenutnoj potrebi (kasno vraćanje kući, bekstvo od kuće, delo u izgledu ili, najčešće, obična vožnja); zadovoljenjem potrebe, vozilo je napušteno; radi se u suštini o šetnji radi igre ili ostvarivanja praktične potrebe. [...] To nije krađa prisvajanja; njena opasnost je pre svega u činjenici da maloletnici izazivaju udese (Mucchielli, 2008: 11). Posledica ovakvog zakonskog rešenja je što se svi slučajevi oduzimanja vozila, sa i bez namere da se pribavi imovinska korist, podvode pod krivično delo krađe, što svakako nije isto.

² Федеральный закон от 13 июня 1996 N 63-ФЗ (принят ГД ФС РФ 24.05.1996) (ред. от 29.12.2009), dostupno na: http://www.tamognia.ru/doc_base/document.php?f&a=1&b=ipodna&cid=1496045&r1=direct_yandex_ru&r2=uk_if&_openstat=ZGIvZWNOlnlhbmRleCSydtSxNjMyMTc4OzcyNjk5NTQ7d3d3LmFsbHBvYXZvLnJlOmdlYXJhbhRlZQ (18.04.2010. godine)

³ Code pénal Version consolidée au 12 mars 2010, dostupno na: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=A1D702F9DC776AF71F3BA1F08E953F1A.tpdjo04v2?dArticle=LEGIARTI000006418127&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20100425> (18.04.2010. godine)

Iz ovog sažetog pregleda rešenja koja pojedini evropski krivični zakони sadrže uočljiva je izuzetna raznolikost oblika zaštite. Krivičnopravna zaštita motornih vozila je očigledno najšire postavljena u Krivičnom zakonu Ruske federacije kako u pogledu raznovrsnosti situacija u kojima se može učiniti krivično delo, tako i u pogledu visine kazne koja se učiniocima može izreći. Iako su različita zakonska rešenja dobrim delom rezultat specifičnih društvenih prilika, njihova analiza i upoređivanje može biti od velikog značaja i za unapređivanje krivičnopravne zaštite motornih vozila u našoj zemlji.

Krivičnopravna zaštita motornih vozila u bivšim jugoslovenskim republikama

Prikaz i upoređivanje krivičnopravnih odredaba kojima se štite motorna vozila u nekadašnjim članicama SFRJ otkriće sličnosti i ukazati na razlike između ovih pravnih sistema koji su, u ne tako davnoj prošlosti, počivali na sličnim osnovama. Krivičnopravna zaštita motornih vozila nespomo se ostvaruje i nizom krivičnih dela koja će ovde biti samo spomenuta. U pitanju su opšta krivična dela protiv imovine, odnosno dela u kojima se ne izdvajaju posebno motorna vozila kao objekt krivičnopravne zaštite, ali se ta dela svakako i na njih odnose. To su krivična dela krađe, teške krađe, razbojništva, razbojničke krađe, oštećenja i uništenja tuđe stvari i mnoga druga. Njih sadrže krivični zakони većine zemalja i na sličan način su formulisana tako da nekih posebnih dilema u tom smislu nema.

Na početku će biti razmotrena rešenja koja predviđa Krivični zakonik Crne Gore (KZ CG).⁴ Krivičnopravna zaštita motornih vozila u Crnoj Gori obezbeđena je pre svega krivičnim delom oduzimanje vozila (čl. 248 KZ CG). Osnovni oblik ovog dela inkriminiše protivpravno oduzimanje motornog vozila u nameri da se upotrebi za vožnju. Očigledno je da zakonodavac nije želeo da eksperimentiše, pa je zadržao rešenje koje je i u Republici Srbiji postojalo u KZ-u iz 1976. godine. Međutim, za razliku od tadašnjeg rešenja iz KZ-a Srbije, u Krivičnom zakoniku Crne Gore propisana kazna za ovo delo je znatno niža – novčana kazna ili zatvor do dve godine. S obzirom da pokušaj ovog krivičnog dela nije kažnjiv primenom opštih odredaba, u st. 3 istog člana propisano je kažnjavanje za pokušaj.

Kvalifikovani oblik ovog krivičnog dela postoji ako učinilac osnovnog oblika krivičnog dela na motornom vozilu iz nehata prouzrokuje štetu koja prelazi iznos od hiljadu eura ili omogućiti da to drugi učini (čl. 248 st. 2 KZ CG). Nekoliko stvari ovde izaziva nedoumicu. Teža posledica se očigledno sastoji u šteti koja treba da pređe određeni iznos, s tim što alternativno nju prouzrokuje bilo učinilac osnovnog oblika, bilo neko drugi uz neophodan uslov da to učinilac omogućiti. Nespomo je da u skladu sa logikom krivičnog dela kvalifikovanog težom posledicom u situaciji kada učinilac sam prouzrokuje posledicu mora postojati nehat, što i sam zakonodavac izričito predviđa. Postavlja se pitanje kakav oblik krivice treba da postoji na strani učinioca osnovnog oblika u drugom slučaju, odnosno kada neko drugi prouzrokuje štetu. Način na koji je formulisana odredba ukazuje da se od učinioca zahteva umišljaj. Mišljenja smo da je ova dva oblika trebalo razdvojiti i posebno regulisati da bi se ove nedoumice izbegle. Takođe, iznos štete koji prelazi hiljadu eura kao uslov *sine qua non* postojanja ovog oblika krivičnog dela, predstavlja u stvari objektivni uslov inkriminacije koji nije obuhvaćen umišljajem. Za ovaj teži oblik predviđena je alternativno novčana kazna ili zatvor do tri godine.

U odredbi čl. 247 KZ CG propisano je krivično delo oduzimanje tuđe stvari. Delo postoji ako je izvršeno protivpravno oduzimanje tuđe pokretne stvari bez namere pribavljanja imovinske koristi. Ova inkriminacija mogla bi da se odnosi i na motorno vozilo, pod uslovom da kod učinioca ne postoji namera da se vozilo upotrebi za vožnju. U protivnom, postojalo bi samo krivično delo oduzimanje vozila, jer bi se radilo o prividnom idealnom sticaju po osnovu specijaliteta. Za osnovni oblik krivičnog dela oduzimanje tuđe stvari propisana je alternativno novčana kazna ili zatvor do šest meseci (st. 1). Međutim, ako vrednost stvari

⁴ Krivični zakon Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 17/2003, 70/2004, 47/2006 i „Službeni list CG“, br. 40/2008).

prelazi iznos od tri hiljade eura postojaće teži oblik za koji je propisana kazna zatvora do dve godine (st. 2). Najteži oblik postojaće ako vrednost oduzete stvari prelazi iznos od trideset hiljada eura i tada je predviđena kazna zatvora od tri meseca do tri godine (st. 3). To znači da je moguće da se, s obzirom na vrednost motomog vozila, u slučaju da se utvrdi da nije postojala namera da se vozilo upotrebi za vožnju, učinilac strožije kazni nego kada se ta namera utvrdi.

Za razliku od KZ-a Crne Gore, Krivični zakon Bosne i Hercegovine (KZ BiH) mnogo manje pažnje posvećuje posebnoj krivičnopravnoj zaštiti motomih vozila. U čl. 279 st. 1 KZ BiH inkriminisano je protivpravno oduzimanje ili prisvajanje tuđe pokretne stvari bez namere pribavljanja imovinske koristi. U odredbi st. 2 istog člana pružena je zaštita tuđem vozilu na motomi pogon, uz upućivanje na primenu kazne iz prethodnog stava. Treba primetiti da ovde zakon ne traži da se oduzimanje ili prisvajanje motomog vozila vrši u nameri da se isto upotrebi za vožnju, kao što je slučaj sa crnogorskim KZ-om i Krivičnim zakonikom Srbije.

Krivični zakon Republike Srpske⁵ takođe sadrži krivično delo oduzimanje motomog vozila predviđeno u čl. 237. Osnovni oblik ovog krivičnog dela podrazumeva oduzimanje motomog vozila u nameri da se protivpravno upotrebi za vožnju (st. 1). Zakonodavac je ovde očigledno omaškom napravio grešku u formulisanju norme, jer bi protivpravnost kao bitno obeležje trebalo da se odnosi na oduzimanje vozila, a ne na nameru da se upotrebi za vožnju.

Takođe, potrebno je analizirati način na koji je formulisan teži oblik krivičnog dela oduzimanje motomog vozila. Taj oblik postoji ako je upotreba vozila trajala duže vreme ili je prouzrokovana veća šteta kada se može izreći zatvor od tri meseca do tri godine (st. 2). Izrazi „duže vreme“ i „veća šteta“ veoma su neprecizni. Naročito je nejasno, kada se radi o prvom slučaju, koliko vremena treba da prođe da bi se radilo o ovom težem obliku, a da se sa druge strane to ne tretira kao krivično delo krađe. Zakonodavac je poput rešenja u drugim državama bivše Jugoslavije u st. 3 izričito predvideo da se za pokušaj ovog krivičnog dela kažnjava, s obzirom da primenom opštih odredaba to ne bi bilo moguće.

Krivično delo oduzimanje motomog vozila koje sadrži Krivični zakonik Makedonije⁶ (čl. 242) je identično prethodno spomenutom rešenju iz Krivičnog zakona Republike Srpske, s tom razlikom što u ovom slučaju nije napravljena greška u formulaciji. Takođe, i u odnosu na ovo rešenje mogle bi da se upute iste primedbe u pogledu nepreciznih standarda koje će, kao i prethodnom slučaju, morati da odredi sudska praksa.

Kazenski zakon Slovenije⁷ iako pruža posebnu krivičnopravnu zaštitu motomom vozilu propisivanjem krivičnog dela oduzimanje motomog vozila (čl. 216) to čini na uprošćen način predviđajući samo osnovni oblik tog dela koji je u osnovi na sličan način regulisan kao i u do sada spomenutim zakonima.

Zakonodavac u Republici Hrvatskoj je poslednjih desetak godina često višio izmene Kaznenog zakona (KZH) u pogledu krivičnopravne zaštite motomog vozila.⁸ Prvobitno, ta zaštita ostvarivala se u okviru krivičnog dela oduzimanje tuđe pokretne stvari (čl. 221 KZH), pri čemu je i tada postojala pojačana zaštita kada se radilo o motomom vozilu kao objektu dela, jer se u tom slučaju odgovaralo i za pokušaj (st. 2). Međutim, krivično gonjenje je tada bilo moguće jedino podnošenjem privatne tužbe ako se radi o motomom vozilu koje je u privatnom vlasništvu (st. 3), što je u praksi daleko najčešći slučaj.

⁵ Krivični zakon Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 49/03)

⁶ Krivični zakonik („Sl. Vesnik na R. Makedonija“, br. 19/04)

⁷ Kazenski zakonik (UPB)/KZ-UPB1/(Ur.l. RS, št. 95/2004)

⁸ Kazneni zakon („Narodne novine“, br. 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07 i 152/08)

Potom su 2000. godine usledile izmene⁹ koje su predviđale da će se krivični postupak za krivično delo oduzimanje tuđe pokretne stvari, kada se odnosi na motorno vozilo, preduzimati po službenoj dužnosti (čl. 221 st. 4 KZH), što je predstavljalo unapređenje krivičnopravne zaštite motornih vozila.

Veoma značajna izmena u tom pogledu se dogodila 2003. godine¹⁰, kada je došlo do promena kako u nazivu dela tako i u njegovoj sadržini. Počev od tih izmena pa do danas krivično delo nosi naziv neovlaštena uporeba tuđeg motornog vozila (čl. 221 KZH) i u skladu sa promenjenim nazivom krivičnopravna zaštita se pruža isključivo motornom vozilu, odnosno ostale pokretne stvari ostaju van sfere krivičnopravne zaštite. Za razliku od mnogih rešenja koja predviđaju krivični zakonici ostalih bivših jugoslovenskih republika, Kazneni zakon za postojanje dela traži samo da je motorno vozilo neovlašćeno upotrebljeno. Za ovo delo se može izreći novčana kazna ili zatvor do tri godine.

Krivičnopravna zaštita motornih vozila u krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije i neka sporna pitanja

Određbe kojima se pruža krivičnopravna zaštita motornih vozila u domaćem krivičnom zakonodavstvu sadržane su u Glavi XXI Krivičnog zakonika,¹¹ koja se odnosi na imovinu kao grupni zaštitni objekat. U čl. 213. predviđeno je krivično delo neovlašćeno korišćenje tuđeg vozila, koje se sastoji u korišćenju tuđeg motornog vozila bez pristanka ovlašćenog lica. Ova inkriminacija sadrži i teži oblik (st. 2.), koji se sastoji u vršenju osnovnog dela provaljivanjem ili obijanjem motornog vozila, ili upotrebom sile ili pretnje. Pokušaj je kažnjiv (st. 3.).

Inače, treba napomenuti da je u srpskoj krivičnopravnoj istoriji dugo bilo prisutno krivično delo oduzimanja vozila iz čl. 174. KZ, koje se sastojalo u protivpravnom oduzimanju tuđeg motornog vozila u nameri da se ono upotrebi za vožnju. Ova inkriminacija uvedna je Krivičnim zakonom Republike Srbije iz 1977. godine,¹² a za delo je bila zaprećena kazna zatvora od tri meseca do pet godina. U skladu sa zaprećenom kaznom, pokušaj je bio kažnjiv. Izmenama krivičnog materijalnog zakonodavstva tokom 2003. godine¹³ ovo krivično delo određeno je na kvalitativno drugačiji način, s obzirom da je tada promenilo naziv u "krađa vozila", pri čemu je radnja izvršenja bila određena alternativno, kao oduzimanje tuđeg vozila u nameri pribavljanja protivpravne imovinske koristi ili oduzimanje tuđeg vozila u nameri da se ono upotrebi za vožnju. Očigledno, naslov krivičnog dela nije u potpunosti odgovarao njegovoj sadržini, jer oduzimanje vozila u nameri upotrebe za vožnju nije predstavljalo krađu, kako je to navedeno u naslovu. Ovakav postupak zakonodavca ocenjen je kao kontroverzan (Stojanović, 2009: 526), što je predstavljalo jedan od razloga za njegovo drugačije opredeljenje prilikom rešavanja ovog pitanja odredbama aktuelnog Zakonika.

Da bi vozilo bilo objekat ovog krivičnog dela ono mora biti tuđe. U teoriji je opšteprihvaćen stav prema kojem se tuđim vozilom smatra svako vozilo koje nije u svojoj učinioca. Moguće je čuti i drugačija mišljenja, pa je, prema Lazareviću, tuđe vozilo svako ono vozilo koje nije registrovano na ime učinioca dela (Lazarević, 2006: 595), a na istom stanovištu stoji i Delić (Stojanović, Perić, 2009: 157). Ovo mišljenje moglo bi se kritikovati ako se ima u vidu da sticanje prava svojine nad vozilom ne mora biti odmah i nužno registrovano u odgovarajućim javnim ispravama koje nadležni državni organi vode o vlasnicima motornih

⁹ Zakon o izmenama i dopunama Kaznenog zakona („Narodne novine“, br. 129/00)

¹⁰ Zakon o izmenama i dopunama Kaznenog zakona („Narodne novine“, br. 111/03)

¹¹ Krivični zakonik Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 i 111/09).

¹² Krivični zakon Republike Srbije („Sl. glasnik SRS“, br. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 i 21/90) i („Sl. glasnik RS“, br. 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03 i 67/03).

¹³ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakona Republike Srbije, („Sl. glasnik RS“, br. 39/03).

vozila, te je kao takvo isuviše restriktivno. U pogledu pojma motomog vozila potrebno je konsultovati odredbu čl. 112. st. 25. KZRS, prema kome je motomo vozilo, svako saobraćajno sredstvo na motorni pogon u suvozemnom, vodenom i vazdušnom saobraćaju. Ipak, u praksi, najčešće se viši neovlašćeno korišćenje putničkih automobila, što je i razumljivo kada se ima u vidu njihova brojčana dominacija u odnosu na druga motorna vozila namenjena suvozemnom saobraćaju i uopšte u odnosu na sva vozila koja se koriste i u drugim vidovima saobraćaja.

Radnja izvršenja osnovnog oblika sastoji se u korišćenju tuđeg motomog vozila bez pristanka ovlašćenog lica. Korišćenje podrazumeva upotrebu motomog vozila u njegovoj osnovnoj funkciji (radi vožnje, ne i za npr. držanje stvari ili spavanje u kabini vozila), pri čemu učinilac ne mora lično upravljati vozilom, ali mora biti prisutan u vozilu za vreme vožnje (Stojanović, 2009: 526). Za postojanje neovlašćenog korišćenja irelevantan je način na koji je učinilac prethodno došao u posed vozila. To može biti pravom dozvoljeno sticanje državnine, na osnovu nekog pravnog posla (popravka, tj. ugovor o delu ili ugovor o čuvanju vozila i sl.¹⁴), nakon čega učinilac bez odobrenja koristi vozilo, ali i pravno nedozvoljen akt, tj. oduzimanje vozila i kasnije njegovo korišćenje. U tom smislu, granice krivičnopravne zaštite proširene su u odnosu na rešenje iz čl. 174. KZ/77, koje je krivičnopravnu zaštitu pružalo samo u slučaju oduzimanja vozila, dok je odredbama aktuelnog Zakonika ta zaštita omogućena i u slučajevima upotrebe vozila bez saglasnosti vlasnika ili ovlašćenog lica (tj. zloupotrebom poverenja), nakon pravom dozvoljnog sticanja državnine nad objektom napada.

U pogledu vinosti, krivično delo može biti izvršeno samo s umišljajem, s tim što mora postojati i namera da se vozilo upotrebi za vožnju, što je bitno obeležje koje ga razlikuje od krivičnog dela krađe (Čejović, 2007: 484). Ovde se, dakle, radi o korišćenju plodova stvari (*fructum usus*). Ukoliko bi namera bila usmerena na sticanje protivpravne imovinske koristi, radilo bi se o već pomenutom krivičnom delu krađe. Kao što je prethodno izneto, pokušaj osnovnog oblika krivičnog dela je kažnjiv (st. 3.), bez obzira na relativno blagu kaznu (novčana kazna ili zatvor do tri godine). Pokušaj kvalifikovanog oblika krivičnog dela kažnjiv je saglasno opštim odredbama o kažnjavanju za pokušaj (zaprećena kazna zatvora od tri meseca do pet godina i novčana kazna).

Moglo bi se reći da postoji načelna saglasnost oko većine pitanja teorijskog karaktera koji su vezani za zakonsko određenje ovog krivičnog dela. Ipak, po našem mišljenju, posebnu pažnju u vezi s ovim krivičnim delom zaslužuje nekoliko pitanja, koja su vezana za njihovu praktičnu primenu, odnosno rad nadležnih državnih organa i, mogli bismo reći, primenljivost nekih od odredaba.

Krenimo redom. Prvo ćemo se osvrnuti na reagovanje nadležnih državnih organa na prijavljeni nestanak vozila, pre svega policije i pravosuđa. Naime, kada vlasnik prijavi nestanak vozila, u prvi mah nije moguće utvrditi da li je uopšte u pitanju krivično delo ili, ako jeste, da li je u pitanju neovlašćeno korišćenje tuđeg vozila ili krađa. Na mestu na kojem je bilo parkirano vozilo najčešće nema bilo kakvih vidljivih materijalnih tragova, na osnovu kojih bi se moglo sa sigurnošću utvrditi priroda nastalog događaja, a samim tim ni dati pravna kvalifikacija dela. Ipak, obično se nestanak vozila kvalifikuje od strane policije kao neovlašćeno korišćenje vozila, a ovu kvalifikaciju iz krivične prijave protiv nepoznatog učinioca kasnije preuzima i koristi i javni tužilac. Ukoliko vozilo odmah ili u narednih par dana ne bude pronađeno, što bi ukazivalo da je ono samo upotrebljeno za vožnju, osnovano bi se moglo zaključiti da je namera izvršioca bila pribavljanje protivpravne imovinske koristi, odnosno da je u pitanju (teška) krađa vozila. U slučaju kada vlasnik vozila u kratkom vremenskom periodu posle nestanka vozila bude kontaktiran od strane kriminalne grupe, koja od njega traži "otkup vozila", dilema je definitivno otklonjena, s obzirom da očiglednost namere

¹⁴ Pri čemu se ne misli na formalne ugovore sačinjene u obliku odgovarajućih dokumenata, već na ugovore u smislu saglasnosti volja, koji nastaju predajom stvari, tzv. konsensualni ugovori.

sticanja imovinske koristi na opisani način potpuno isključuje postojanje namere usmerene na prosto korišćenje vozila.

I pored iznete tvrdnje, da izostanak pronalaska vozila u kratkom vremenskom periodu po njegovom oduzimanju osnovano ukazuje da se radi o krađi vozila, u praksi se, kako smo pomenuli, nastali događaj kvalifikuje kao neovlašćeno korišćenje vozila. Razloge bismo mogli tražiti u inertnosti koja se ogleda u težnji za primenom recepta iz ranijih vremena i isključenju mogućnosti eventualne greške ukoliko se radi na način "kako je to činjeno godinama unazad". Drugi, i verovatno značajniji, razlog nalazi se u pogrešnoj percepciji činjenica vezanih za izvršenje dela. Zabluda, naime, nastaje usled toga što svaka krađa, odnosno oduzimanje vozila s koristljubivom namerom, prividno u sebi konzumira neovlašćeno korišćenje vozila. Kako bi uopšte bila izvršena krađa, učinilac preduzima radnju koja je, po svojim objektivnim obeležjima, ista kao i radnja neovlašćenog korišćenja vozila. Zbog toga, po našem mišljenju, u nedostatku informacije o stvarnoj nameri učinioca, pogrešno se uzima da je svaki nestanak vozila, u suštini, njegovo neovlašćeno korišćenje. Pri tome, ova oboriva pretpostavka zasniva se na prethodno pomenutom prividnom idealnom sticaju. Međutim, kako nastalu pretpostavku može pobiti samo pronalazak vozila ili neka druga okolnost, koja bi sa većim stepenom verovatnoće mogla ukazati da vozilo zaista nije ukradeno, nego samo upotrebjeno za vožnju, a što po pravilu izostaje, dešava se da većina krađa vozila ostaje prijavljena i evidentirana kao neovlašćeno korišćenje vozila. Nema sumnje da ovakvo postupanje ne odgovara faktičkom stanju i da ono, zapravo, predstavlja svojevrsno falsifikovanje realnosti. Treba napomenuti da je u pojedinim policijskim upravama, u saradnji sa nadležnim tužilaštvima, ranije postojala praksa prekvalifikovanja krivičnog dela oduzimanja vozila, iz čl. 174. KZ/77, u krivično delo krađe, odnosno teške krađe (čl. 165. tj. čl. 166. KZ/77), ukoliko u određenom vremenskom periodu po nestanku ono ne bi bilo pronađeno. Takvo postupanje je na tragu prethodno iznetog shvatanja.

Odnos prividnog idealnog sticaja između neovlašćenog korišćenja i krađe trebalo bi tumačiti u korist krađe vozila uvek kada ne postoje okolnosti koje bi mogle jasno ukazivati na to da se radi o neovlašćenom korišćenju. Takvim okolnostima mogao bi se smatrati nestanak vozila manje vrednosti, koje se obično koristi za vožnju i nakon toga ostavlja napušteno, kao što je to dugi niz godina bila populama Zastava 750, ili druga vozila obično starija od 20 godina, ili ostavljanje neobebeđenog vozila s ključem u kontakt bravi itd. Sa druge strane, u faktičkoj proceni činjenica koje opredeljuju stav da li je u pitanju krađa ili neovlašćeno korišćenje vozila trebalo bi ceniti i okolnost vezanu za vrednost vozila i zaštitne mehanizme obezbeđenja vozila, koji stoje kao prepreka na putu učinioca. Čini se nelogičnim da neko ulaže nesrazmerno velik napor da bi savladao složene mehanizme zaštite na skupocenim luksuznim automobilima samo da bi "neovlašćeno koristio vozilo" koje vredi desetine hiljada evra, kada na ulicama bilo kojeg većeg mesta postoji mnoštvo vozila koje je daleko lakše upotrebiti za vožnju. Trud koji učinilac mora upotrebiti za onesposobljavanje ovakvih sistema zaštite, uz posedovanje odgovarajućih alata, uključujući i sofisticirane elektronske uređaje, ne bi se mogao opravdati istančanim ukusom i, sa tim u vezi, visokim zahtevima izvršioca u pogledu marke i tipa vozila "koje se želi provozati", ali bi se lako mogao opravdati velikom imovinskom korišću koja se može ostvariti njegovom prodajom. Ne treba zanemariti ni činjenicu da se u ovakvim slučajevima obično radi o sinhronizovanom delovanju više učinilaca od kojih svaki ima unapred određen zadatak ("tipovanje", onesposobljavanje zaštitnih uređaja, odvoženje vozila itd.).

Nedoslednost u praktičnom postupanju može se pronaći u okviru reagovanja na kvalifikovani oblik istog krivičnog dela. Naime, ukoliko se vozilo oduzme od oštećenog upotrebom sile ili pretnje, krivično delo evidentira se kao razbojništvo, sa čim će biti usaglašeno i neposredno praktično postupanje usmereno na

pronalazak učinioca i njegovo lišenje slobode,¹⁵ bez obzira što u prvi mah nije poznato da li će učinilac vozilo samo koristiti za vožnju ili želi steći materijalnu korist. Zbog toga, bilo bi neophodno naputiti sistem delovanja po ustaljenim šablonima i svestrano sagledati sve navedene okolnosti pre nego se odredi pravna kvalifikacija dela.

Ukoliko posmatramo neke od statističkih pokazatelja do kojih su autori došli zahvaljujući ljubaznosti pripadnika kriminalističke policije PU Novi Sad i PU za Grad Beograd, možemo primetiti da međusobni statistički odnos krivičnih dela krađe i neovlašćenog korišćenja ide u korist krađe. Tako, već duži niz godina broj "stvarnih" neovlašćenih korišćenja vozila učestvuje u ukupnom broju nestalih vozila u PU Novi Sad izuzetno sa 10%, a obično na nivou od oko 5%. U ostalim slučajevima vozila su pronađena tokom kriminalističke obrade kriminalnih grupa, kod kojih je očigledno postojala namera sticanja profita prodajom vozila, ili uopšte nisu pronađena, te se, sledstveno tome, u 90%-95% slučajeva radilo o krađi vozila, odnosno teškoj krađi, mada su, inicijalno, sva ova dela bila prijavljena kao oduzimanje vozila (čl. 174. KZ/77), tj. kao neovlašćeno korišćenje vozila (čl. 213. KZRS/06). Sa druge strane, u PU za Grad Beograd beleži se nešto više slučajeva oduzimanja radi upotrebe za vožnju, pa je taj odnos 60:40 u korist krađe.

Treba pomenuti i činjenicu da je zakonodavac u skorijoj prošlosti uvideo da postoji izvesna nelogičnost u međusobnom odnosu krivičnog dela oduzimanja vozila i krađe, pa je 2003. godine nespretno intervenisao time što je ranije krivično delo "oduzimanje vozila" nazvao "krađa vozila" i odredio da se biće dela sastoji u oduzimanju vozila u nameri da se ono upotrebi za vožnju (što, uzgred budi rečeno, ne predstavlja krađu), ili u oduzimanju vozila radi sticanja imovinske koristi (što jeste krađa, ali je kao takva već bila predviđena u čl. 165. ili 166. KZ/77, zavisno od načina izvršenja i vrednosti vozila). Time je postignuto da se svaki nestanak vozila zaista tretira kao krađa, ali ne zbog toga što ona to suštinski jeste, s obzirom na nameru učinioca, nego zbog naslova krivičnog dela, koji, inače, nije odgovarao propisanoj sadržini. Smatramo da je primena postojećih odredaba o krađi i teškoj krađi sasvim dovoljna da pruži krivičnopravnu zaštitu vozila kada postoji namera pribavljanja imovinske koristi, te da intervencija nije neophodna u krivičnopravnoj regulativi, nego u primeni propisa.

Druga okolnost koja je privukla našu pažnju tokom istraživanja normativnog određenja krivičnopravne zaštite motornih vozila odnosi se na kvalifikovani oblik krivičnog dela neovlašćeno korišćenje tuđeg vozila. Teži oblik postoji ukoliko je osnovni oblik izvršen obijanjem ili provaljivanjem ili upotrebom sile ili pretnje. Pojmove "obijanje" i "provaljivanje" treba uzeti u istom značenju kao i kod teške krađe (čl. 204. KZ), a "silu i pretnju" u smislu krivičnog dela prinude iz čl. 135. Krivičnog zakonika (Lazarević, 2006: 596). Što se tiče obijanja i provaljivanja, izvesno je da to najčešće podrazumeva savladavanje prepreka kako bi se ušlo u vozilo i motor stavio u pogon. Međutim, sa silom i pretnjom, po našem mišljenju, stvari stoje nešto drugačije. Upotreba sile i pretnje čini nam se nesrazmernim cilju koji se želi ostvariti, jer premašuju uobičajenu ozbiljnost situacije kod izvršenja ovih krivičnih dela, pod pretpostavkom da je namera učinioca zaista usmerena u pravcu upotrebe vozila za vožnju, a ne u pravcu sticanja materijalne koristi. U drugom slučaju ne bi se ni radilo o ovom krivičnom delu, nego o krivičnom delu razbojništvo iz čl. 206. Krivičnog zakonika.

Prema našim saznanjima, koja se baziraju na iskustvu pripadnika kriminalističke policije u prethodno pomenutim Policijskim upravama, od uvođenja ovog normativnog rešenja nije zabeleženo izvršenje ni jednog krivičnog dela koje bi se sastojalo u primeni sile ili pretnje radi neovlašćenog korišćenja vozila. Činjenica je da su u proteklom periodu, a naročito 90-ih godina prošlog veka, na našim prostorima učestalo evidentirana krivična dela u kojima su učinioci u pogodnom trenutku prilazili vozilu u kojem se

¹⁵ Tzv. policijske mere prvog zahvata koje podrazumevaju pojačanu policijsku aktivnost kroz postavljanje blokada saobraćajnica, racije, pojačanu pozomičku i patrolnu delatnost, obaveštavanje susednih policijskih organa i preduzimanje drugih mera i radnji usmerenih na eventualni pronalazak i lišenje slobode učinioca.

nalazio vlasnik ili drugo lice, a zatim, najčešće pretnjom vatrenim oružjem, oduzimali vozilo. Međutim, ovde namera nije bila da se vozilo upotrebi za vožnju, nego se radilo o razbojništvu. Iz iznetog, može se zaključiti da kvalifikovani oblik krivičnog dela neovlašćeno korišćenje tuđeg vozila koji se odnosi na upotrebu sile ili pretnje ne odgovara stvaram potreba krivičnopravne zaštite, imajući u vidu stav zakonodavca eksplicitno izražen u čl. 3. KZ, prema kojem su osnov i granice krivičnopravne prinude određeni, između ostalog, nužnošću za suzbijanjem dela. Dakle, krivično pravo i krivičnopravna represija moraju biti opravdani i nužni, što im, između ostalog, i obezbeđuje legitimnost (Stojanović, 2009: 37). Opravdanost i nužnost krivičnopravne prinude bi se u ovom slučaju mogli dovesti u pitanje.

Zaključak

Krivična dela kod kojih se kao objekat napada pojavljuju motorna vozila, posebno različiti oblici oduzimanja vozila, sa ili bez namere pribavljanja protivpravne imovinske koristi, u strukturi kriminala, posebno imovinskog, zauzimaju sve istaknutije mesto. Troškovi ovih krivičnih dela, kako za oštećene, tako i za državu ogromni su, što iziskuje adekvatnu reakciju različitih društvenih subjekata, prvenstveno organa otkrivanja i gonjenja. Za takvu reakciju neophodan je i odgovarajući pravni okvir, odnosno kreiranje posebne krivičnopravne zaštite motornih vozila, kroz propisivanje krivičnih dela kod kojih je objekat zaštite motorno vozilo.

Uporedna analiza odredaba materijalnog krivičnog zakonodavstva pojedinih evropskih država i sržava bivše Jugoslavije ukazuje da motorna vozila uživaju posebnu krivičnopravnu zaštitu. Analiza krivičnih zakonodavstava Nemačke, Rusije i Francuske pokazuje da je krivičnopravna zaštita motornih vozila najšire postavljena u Krivičnom zakonu Ruske federacije kako u pogledu raznovrsnosti situacija u kojima se može učiniti krivično delo, tako i u pogledu visine kazne koja se učiniocima može izreći. Sa druge strane, Francusko zakonodavstvo, sa druge strane, sve slučajeve oduzimanja vozila, sa i bez namere da se pribavi imovinska korist, podvodi pod krivično delo krađe.

Što se tiče krivičnih zakonodavstava bivše Jugoslavije, može se konstatovati da su ili zadržana stara rešenja ili su delimično modifikovana, ali se može izvesti opšti zaključak da je krivičnopravna zaštita motornih vozila obezbeđena na sličan način.

Domaće krivično zakonodavstvo, a i praksa, prošli su kroz različite faze, mogli bismo reći i lutanja, pokušavajući da na odgovarajuć način obezbede krivičnopravnu zaštitu motornih vozila. Motorna vozila štice su, prvenstveno, od oduzimanja, sa ili bez namere pribavljanja protivpravne imovinske koristi, a razlika u težini dela činjena je zavisno od namere učinioca. Pokušaj poostavanja krivičnopravne zaštite učinjen je izmena i dopunama Krivičnog zakona iz 2003. godine, na taj način što je ranije krivično delo "oduzimanje vozila" nazvano "krađa vozila". Biće dela sastojalo se u oduzimanju vozila u nameri da se ono upotrebi za vožnju (što ne predstavlja krađu), ili u oduzimanju vozila radi sticanja imovinske koristi (što jeste krađa, ali je kao takva već bila predviđena u čl. 165. ili 166. KZ/77, zavisno od načina izvršenja i vrednosti vozila). Time je postignuto da se svaki nestanak vozila zaista tretira kao krađa, ali ne zbog toga što ona to suštinski jeste, s obzirom na nameru učinioca, nego zbog imena krivičnog dela, koje, inače, nije odgovaralo propisanoj sadržini.

Aktuelni Krivični zakonik Republike Srbije, pored krađe, štiti motorna vozila i novo inkriminacijom, "neovlašćeno korišćenje tuđeg vozila". U tom smislu, granice krivičnopravne zaštite proširene su u odnosu na prethodno rešenje, kada je krivičnopravna zaštita pružana samo u slučaju oduzimanja vozila, jer je sada zaštita omogućena i u slučajevima upotrebe vozila bez saglasnosti vlasnika ili ovlašćenog lica (tj. zloupotrebom poverenja), nakon pravom dozvoljnog sticanja državnine nad objektom napada.

Analiza primene normi krivičnog zakonodavstva kojima se štite motorna vozila u policijkoj i pravosudnoj praksi ukazuje da su se najveći problemi javljali u pravnoj kvalifikaciji krivičnih dela, odmah

nakon prijavljivanja nestanka vozila, kada je namera učinioca još nepoznata, pa se faktički i ne može tačno utvrditi o kom krivičnom delu se zapravo radi. Nestanak vozila kvalifikuje se od strane policije, po pravilu, kao neovlašćeno korišćenje vozila, a ovu kvalifikaciju iz krivične prijave protiv nepoznatog učinioca kasnije preuzima i koristi i javni tužilac. Ovakva situacija nastaje usled toga što svaka krađa, odnosno oduzimanje vozila s koristoljubivom namerom, prividno u sebi konzumira neovlašćeno korišćenje vozila. Zbog toga, po našem mišljenju, u nedostatku informacije o stvarnoj nameri učinioca, pogrešno se uzima da je svaki nestanak vozila, u suštini, njegovo neovlašćeno korišćenje. Nema sumnje da ovakvo postupanje ne odgovara faktičkom stanju i da ono, zapravo, predstavlja svojevršno falsifikovanje realnosti, najverovatnije kao posledica postupanja po inerciji.

Osim toga, analiza prakse, pokazala je da teži oblik neovlašćenog korišćenja tuđeg vozila, koji postoji ako je osnovni oblik izvršen upotrebom sile ili pretnje, ne odgovara stvarnim potrebama krivičnopravne zaštite, a opravdanost i nužnost krivičnopravne prinude ovom slučaju mogli staviti pod znak pitanja. O tome svedoči i činjenica da od uvođenja ovog normativnog rešenja nije zabeleženo izvršenje ni jednog krivičnog dela koje bi se sastojalo u primeni sile ili pretnje radi neovlašćenog korišćenja vozila.

Literatura

1. Challenger, D., (1987). Car security hardware - how good is it?, *Proceedings of Seminar on Car Theft, National Roads and Motorist's Association and the Australian Institute of Criminology*, Sydney
2. Clarke, R., Harris, P., (1992). Auto theft and its prevention, *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago: University of Chicago Press.
3. Čejović, B. (2007). *Krivično pravo*. Beograd: Dosije
4. Delić, N. (2009). *Neovlašćeno korišćenje tuđeg vozila*. U: Z. Stojanović, O. Perić, *Krivično pravo – posebni deo* (156-159). Beograd: Pravna knjiga
5. Lazarević, LJ. (2006). *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*. Beograd: Savremena administracija.
6. Mucchielli, L. (2008). Une société plus violente? Une analyse socio-historique des violences interpersonnelles en France, des années 1970 à nos jours. In: *Déviance et Société*, Paris, 2008/2 (Volume 32), prevodilac Ilić, G. P., U: *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2008/2, 5-24.
7. Stojanović, Z. (2008). *Krivično pravo*. Podgorica: CID.
8. Stojanović, Z. (2009). *Komentar Krivičnog zakonika*. Beograd: Službeni glasnik.
9. Stojanović, Z., Perić, O. (2009). *Krivično pravo – posebni deo*. Beograd: Pravna knjiga

Pravni propisi

1. Krivični zakonik Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 i 111/09)
2. Krivični zakon Republike Srbije („Sl. glasnik SRS“, br. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 i 21/90) i („Sl. glasnik RS“, br. 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03 i 67/03)
3. Krivični zakon Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 17/2003, 70/2004, 47/2006 i „Službeni list CG“, br. 40/2008)
4. Krivični zakon Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 49/03)
5. Krivični zakonik („Sl. Vesnik na R. Makedonija“, br. 19/04)
6. Kazenski zakonik (UPB)/KZ-UPB1/(Ur.l. RS, št. 95/2004)

7. Kazneni zakon („Narodne novine“, br. 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07 i 152/08)
8. Федеральный закон от 13 июня 1996 Н 63-ФЗ (принят ГД ФС РФ 24.05.1996) (ред. от 29.12.2009), dostupno na:
http://www.tamognia.ru/doc_base/document.php?f=a-l&b=ipodsna&cid=1496045&r1=direct_yandex_ru&r2=uk_rf&openstat=ZGlyZWN0LnIhbmRleC5ydTsxNjMyMTc4OzcyNjk5NTQ7d3d3LmFsbHBvYXZvLnJlOmdlYXJhbnRlZQ (18. 04. 2010. godine)
9. Code pénal Version consolidée au 12 mars 2010, dostupno na:
http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=A1D702F9DC776AF71F3BA1F08E953F1A.tpdjo04v_2?idArticle=LEGIARTI000006418127&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20100425 (18. 04. 2010. godine)
10. Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) as promulgated on 13 November 1998 (Federal Law Gazette I, p. 945, p. 3322), dostupno na: <http://www.iuscomp.org/gla/> (20. 04. 2010. godine)

Summary

Crimes against motor vehicles are very frequent in our country and also in surrounding countries. In modern society number of motor vehicles increases all the time and it is very important to secure an adequate criminal law protection. Also, in our area a lot of organised criminal groups deal with vehicles and their members are very organised and well instructed. Crimes against motor vehicles fall under crimes against property. There are a lot of general crimes against property which we can apply on motor vehicles as objects of criminal law protection. These crimes are for example: theft or robbery. Unauthorized use of vehicle is crime against property which exclusively refer to motor and other vehicles and this crime is primary object of analyses in this paper. The essence of this crime is that committer is taking away vehicle without intention to get unlawfully proprietary benefit. Motor vehicles are taken away usually for a drive, but some criminal legislations do not demand that condition to be materialized. Serbian Criminal Code, which came into force in January 2006., contains in article 213 unauthorized use of vehicle. This article consist of three paragrafes which regulate common and more serious form of this crime and it is also prescribed that committer will be punished for attempt. This Criminal Code has changed normative admission on problems of criminal law protection of motor vehicles in Serbia. Criminal codes in former Yugoslav countries are also objects of analyses. These criminal codes have solutions which differ from country to country but they also have a lot of things in common. Legislator in Serbia demands vehicle to be used for a drive and this is also the case in Criminal Code of Montenegro. On the other hand, Criminal Code of Bosnia and Hercegovina does not have such stipulation, respectively, it is important only that motor vehicle is taken away. Also, comprehensive comparing analyses of solution with regard to criminal law protection of motor vehicle demand to be considered criminal codes of particular european countries, German, Russian and French. The widest criminal protection secure Russian Criminal Code and also penalties which are prescribed are the most severe. On the other hand, French Criminal Code does not have such crime. It means that in cases when offender is taking away motor vehicle with only intention to improve occasion for drive it is also a theft in France. Despite the fact that different legal solutions are result of specific social circumstances, their analyses and comparing is from considerable importance for improving criminal law protection in our country.

NAUČNI DOKAZI I ULOGA VEŠTAKA U KRIVIČNOM POSTUPKU EVROPSKI STANDARDI KVALITETA

prof. dr Milan Žarković
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

mr Ivana Bjelovuk
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Lazar Nešić
Nacionalni kriminalističko tehnički centar MUP-a Republike Srbije

Apstrakt: Značajno sredstvo u postizanju istine u krivičnom postupku predstavljaju naučni ili forenzički dokazi, koji zajedno sa ulogom veštaka (eksperta) u interpretaciji pomenutih dokaza, označavaju moćno oružje u rukama pravosuđa. Razvojem nauke stvorile su se pretpostavke za učešće različitih stručnjaka – eksperata u krivičnom postupku, a time i potreba za regulisanjem uslova koji se odnose na njihovo učešće u dokaznom postupku, kao i vrednovanje naučnih dokaza koje prezentuju. U cilju pravilnog razumevanja predmetne problematike, u ovom radu predstaviceмо domaću pozitivnopravnu regulativu u ovoj oblasti i ukazati na evropske standarde kvaliteta koji se odnose na ulogu veštaka (eksperta) i upotrebu forenzičkih, naučnih dokaza u krivičnom postupku. To podrazumeva aktuelizovanje sledećih problema: određivanje pojma, uloge i kompetentnosti veštaka (eksperta) u sudskom postupku; postupanje sa dokazima, sačinjavanje kvalitetne dokumentacije (nalaz i mišljenje); prezentovanje i ocenu naučnih dokaza u krivičnom postupku.

Ključne reči: naučni dokazi, veštak-ekspert, evropski standardi;

Uvod

S pravom se ističe da je prilikom razmatranja dokaznog značaja i kredibiliteta pojedinih dokaznih sredstava koja se pritom koriste pretežno zastupljen aspekt kriminalističkog i procesnog verifikovanja činjenica, a ne i njihove spone s pravom. Na taj način gubi se iz vida da same činjenice, iako od značaja za istinu nisu dovoljne za primenu odgovarajućih pravnih normi ukoliko nisu dokazane ili potvrđene (Jekić, 2003:234). Upravo stoga, u radu ćemo se osvrnuti na problematiku shvatanja dokaza i dokazivanja uopšte, a potom i na doprinos savremenih naučnih dostignuća utvrđivanju činjenica važnih za krivični postupak (naučnih dokaza), a time i na ulogu koju veštaci imaju u tom postupku.

Pojam i značaj dokaza

Dokazi se u radovima teoretičara krivično procesnog prava definišu kao: skup osnova ili razloga koji govore za istinitost ili izvesnost neke važne činjenice u postupku (Marković, 1921:4); činjenice o istinitosti ili neistinitosti spome činjenice (Dimitrijević, 1981:184); činjenice na osnovu kojih se utvrđuje postojanje ili nepostojanje spomih pravno relevantnih i drugih činjenica koje se utvrđuju u krivičnom postupku (Milošević, Stevanović 1997:206); činjenice na osnovu kojih se od za to nadležnog organa utvrđuje postojanje ili ne postojanje činjenice čije je utvrđivanje u krivičnom postupku neophodno (Bejatović,

2003:326). Procesna dimenzija dokaza uključuje i razlikovanje predloženih i prihvaćenih, ili od strane suda određenih, izvedenih, proverenih, ocenjenih i obrazloženih dokaza (Jekić, 2003:236). Sa ovim u vezi naglašava se da sud može i prikupljati, obezbeđivati ili proveravati dokaze, da to ponekad mogu da čine i drugi subjekti, ali da samo sud može da izvodi dokaze (Škulić, 2009:155).

U kriminalističkoj teoriji ističe se da dokaz predstavlja utvrđenu, konstatovanu relevantnu vezu među procesima, koji su direktno ili indirektno uticali na nastanak krivičnog dela, tragovima, predmetima i ljudima. Posmatrano sa gnoseološke strane, dokazi predstavljaju sve promene u sredini pripremanja, izvršenja, prikrivanja i uživanja plodova krivičnog dela, koje su u relevantnoj vezi sa delom (Vodinec, 1994:293). Organ krivičnog postupka samo konstatuje, u postupku propisanom zakonom, postojanje te veze i to na osnovu promena koje su odražene na nosiocima kriminalističke informacije - signalima (Simonović, 2004:65).

Iako pojedini procesualisti smatraju da materijalni dokazi, tj. dokazi koji se javljaju u obliku fizičke stvari (Grubač, 2006:237), ne predstavljaju posebnu vrstu dokaza, već da pripadaju određenoj grupi drugih dokaza, kao što su isprave, snimci koji su dobijeni tehničkom registracijom činjenica, predmeti na kojima se viši uviđaj ili veštačenje (Bayer, 1972:30-31), upravo oni se najčešće ističu kao najdragoceniji. Kako se za obezbeđenje brojnih materijalnih dokaza koriste metode fundamentalnih i primenjenih nauka, to se često za označavanje ove vrste dokaza upotrebljava termin naučni dokaz. Korišćenje ovih dokaza u krivičnom postupku dobija svoj puni izraz u uslovima usavršavanja brojnih naučnih metoda i njihove upotrebe u otkrivanju i konzerviranju tragova i predmeta koji su u vezi sa krivičnim delom (Ilić, 1973:205). Sa ovim u vezi, s pravom se ističe da, načela krivičnog procesnog prava i sve izrazitija savremena orijentacija na materijalne (realne) dokaze podražavaju i kriminalistički zahtev za širokom i stručnom primenom uviđaja koji se ne shvata kao golo registrovanje činjenica (Marković, 1972:320), već kao osmišljen sistem radnji kojima se u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku, opažaju, stručno obrađuju i u uviđajnoj dokumentaciji registruju predmeti, tragovi i druge okolnosti značajne za razjašnjenje krivičnog događaja (Škulić, Lipovac, Žarković, Banović, 1996:332). Samo ovako koncipiran i proveden uviđaj može rezultirati kvalitetnim pronalazanjem, fiksiranjem i izuzimanjem materijala za kasnija veštačenja.

Gledano kroz prizmu primene naučnih i tehničkih dostignuća u pronalazanju, fiksiranju, izuzimanju, analizi i tumačenju materijalnih dokaza, s pravom, se ističe da su oni postali jedno od najjačih oružja suprotstavljanja kriminalitetu. Pritom, iako ovi, kako se ističe naučni dokazi, nisu nepogrešivi, oni veoma mogu doprineti krivičnoj istrazi na sledeći način: obezbeđuju vođenje i rukovođenje krivičnom istragom u pravom pravcu; obezbeđuju informacije kojima se eliminiše osumnjičeni; dokazuju *corpus delicti*, ili dokazuju da je krivično delo učinjeno; obezbeđuju nezavisan, potkrepljujući dokaz neophodan da potvrdi priznanje ili da potkrepi i podrži neki drugi dokaz prezentovan od strane optužbe ili odbrane; uspostavljaju vezu između lica mesta (mesta događaja, mesta krivičnog dela) i osumnjičenog ili između osumnjičenog i žrtve; dokazuju jedan od osnovnih elemenata krivičnog dela koje se istražuje; potvrđuju ili pobijaju alibi; uspostavljaju nevinost za lica koja nisu umešana u krivično delo; ohrabruju ili navode na priznanje krivičnog dela; obezbeđuju razumnu sumnju (za zaustavljanje) i verovatan razlog (*probably cause*) radi lišenja slobode ili pribavljanja naredbe za pretresanje, ili dovoljan dokaz izvan razumne sumnje (*sufficient proof beyond a reasonable doubt*), koji je neophodan za krivičnu osudu; izgrađuju tako čvrste dokaze protiv okrivljenog da ubrzavaju krivični postupak (Gardner, Anderson, 2004:343,344).

I pogled unazad ukazuje na prisutnost shvatanja da je kredibilitet dokaza uslovljen brojnim okolnostima njihovog obezbeđenja i izvođenja, a naročito stručnim kvalifikacijama subjekata koji postupaju sa njima. Tako se npr. i u inkvizitorskom krivičnom postupku uviđaj smatrao za jedino dokazno sredstvo kad su bila u pitanju *delicta facti permanentis*, odnosno krivična dela koja ostavljaju tragove (Marković, 1921:117). U nemačkom inkvizitorskom krivičnom postupku, uviđaj (Augenschein) koji je višio sud imao je veliku dokaznu snagu, a njegovu verodostojnost potkrepljivalo je prisustvo veštaka, kao stručnog lica (Bayer, 1943:151). Zakonik o sudskom krivičnom postupku Kraljevine Jugoslavije iz 1929. godine (Čubinski,

1933:392), predviđao je da su uviđaju morala prisustvovati dva svedoka i zapisničar, ali i da su u njemu, po pozivu sudije, mogla učestvovati i lica koja su raspolagala određenim specijalnim znanjima u nekoj nauci ili veštini (ovo su bili veštaci koji su o tome davali svoje mišljenje).

Veštačenje i veštaci u krivičnom postupku

Obzirom da kriminalitet, kao kompleksna društvena pojava, zahteva interdisciplinarni pristup, vremenom se, uz pravni, afirmišu i kriminalistički, kriminološki, penološki, sudsko medicinski i drugi aspekti njegovog izučavanja, sprečavanja i suzbijanja (Aleksić, Milovanović, 1995:142.). Istovremeno, razvoj i specijalizacija, odnosno subspecijalizacija nauke i tehnike u savremenim uslovima, primorava krivični sud da se sve češće služi veštačenjem za otkrivanje i utvrđivanje određenih činjenica (Milošević, 1996:15). Ovim se ide u susret i pojedinačnim interesima građana, involviranih na neki način u postupak utvrđivanja istine u konkretnoj krivičnoj stvari, da o njihovim pravima i obavezama kompetentno odlučuju nadležni organ, na čije zakonito, stručno, profesionalno, nepristrasno i odgovorno postupanje se mogu osloniti (Žarković, Kesić, 2004:74).

Kada za utvrđivanje ili ocenu neke važne činjenice, kako u pretkrivičnom, tako i u krivičnom postupku, treba pribaviti nalaz i mišljenje od lica koje raspolaze potrebnim stručnim znanjem (čl. 113 Zakonika o krivičnom postupku, Sl. list SRJ", br. 70/01 i 68/02 i Sl. glasnik RS", br. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 - dr. zakon, 49/07, 20/09 - dr. zakon i 72/09. – u daljem tekstu ZKP), nalaže se i vrši veštačenje. Iako, kao radnja dokazivanja, podrazumeva poštovanje određenih procesnopравnih pravila, veštačenje je vezano za metode drugih nauka, najčešće tehničkih i prirodnih, pa i za pojedine kriminalističko-tehničke metode. Treba imati na umu da se stručnjaci različitih struka koji se u krivičnim stvarima angažuju kao veštaci, u svom svakodnevnom radu služe raznim sofisticiranim instrumentima, naučnim eksperimentima, fotografskom, audio i video tehnikom, 3D grafikama, metodom konačnih elemenata i kompjuterskim animacijama. I Zakon o uslovima za obavljanje poslova veštačenja - u daljem tekstu Zakon o veštačenju (Službeni list SRS br. 16 od 29.4.1987.) polazi od toga da poslovi veštačenja predstavljaju aktivnosti čijim se obavljanjem, uz korišćenje naučnih, tehničkih i drugih dostignuća, pružaju sudu ili drugom organu koji vodi postupak potrebna stručna znanja koja se koriste prilikom utvrđivanja, ocene ili razjašnjavanja pravno relevantnih činjenica (čl. 2.).

Da bi jedno fizičko lice moglo biti imenovano za veštaka potrebno je da poseduje procesnu sposobnost (da je punoletno i duševno zdravo), moralnu podobnost i stručnost (Milošević, Kesić, 2009:160). Drugim rečima, stručnost veštaka je najbitnije obeležje za njegovo angažovanje u konkretnom predmetu, ali svaki stručnjak ne može se bezuslovno odrediti za veštaka (Jokić, 2009:184). Insistira se da veštaci, uz stručnost i iskustvo, imaju i neke lične kvalitete, kao što su: nepristrasnost, kritičnost u radu, odgovornost i sposobnost jasnog i razložnog iznošenja nalaza i mišljenja. Izdvajaju se i objektivnost (procesna nezainteresovanost za konačno rešenje krivične stvari); nezavisnost koja može da bude: funkcionalna, finansijska i staleška. Izabrani veštak mora da zadovoljava i kriterijume etičkog kodeksa veštaka (Simonović, 2004:334).

Zakonom veštačenju, predviđeno je da kao stalni veštak, veštačenje može vršiti lice koje, pored opštih uslova za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima ispunjava i sledeće uslove: da ima potrebno stručno znanje i sposobnosti za davanje nalaza i mišljenja u određenim vrstama veštačenja; da je po svojim ljudskim i radnim kvalitetima podobno za rad u svojstvu stalnog veštaka, te da se, s obzirom na prirodu njegovog redovnog posla i druge okolnosti može očekivati da će veštačenje obavljati objektivno, uredno i na vreme; da nije osuđivano za krivično delo koje ga čini nepodobnim za rad u svojstvu veštaka (čl. 19. st. 1). Uslov u pogledu stručnog znanja i sposobnosti ispunjava lice koje ima potrebno radno iskustvo za

samostalan rad i odgovarajući četvrti stepena stručnosti, a uz to i položen odgovarajući stručni ispit, odnosno doktorat nauka ili sedmi dva stepen stručne spreme, tj magisterijum nauka ili specijalizaciju u oblasti u kojoj će obavljati poslove veštačenja. Verifikacija stručnosti veštaka koji nema stručni ispit, doktorat ili magisterijum nauka, odnosno adekvatnu specijalizaciju utvrđuje se polaganjem ispita pred odgovarajućom stručnom komisijom (čl. 19. st. 3.).

Saglasno zakonom predviđenim okvirima kreiranim pre više od dve decenije, rešenje o upisu u registar stalnih veštaka je u nadležnosti ministarstva pravde, a vrši se na predlog sudova, drugih državnih organa, organizacija i zajednica, udruženja građana, kao i na zahtev samog zainteresovanog lica (čl.20 Zakona o veštačenju). U prijavi za upis u registar neophodno je precizirati oblast veštačenja, užu specijalnost, da li su poslovi veštačenja osnovno ili sporedno zanimanje lica koje se prijavljuje. Uz prijavu treba priložiti i dokaze o radnom iskustvu i vremenu provedenom na radu s opisom poslova koji lice koje se prijavljuje obavlja - uslov je minimum 5 godina rada na poslovima za oblast u kojoj lice želi da veštači. Uz ovo potrebno je dostaviti i mišljenje direktora organa, odnosno radne organizacije o stručnosti na poslovima koje je lice obavljalo, uverenja o državljanstvu i o tome da se protiv njega ne vodi krivični postupak.

Članom 16. Statuta udruženja sudskih veštaka „Vojvodina“ Novi Sad predviđeno je da njegov član može biti punoletni državljanin koji živi i radi na teritoriji Srbije i koji se bavi poslovima veštačenja, odnosno koji profesionalno radi na unapređivanju i razvoju delatnosti sudskog i vansudskog veštačenja. Licem koje se bavi poslovima veštačenja smatra se lice koje: poseduje odgovarajuću stručnu spremu, stručna znanja ili sposobnosti u određenoj oblasti u kojoj se vrši veštačenje i ima najmanje 5 godina iskustva u toj oblasti; je upisano u registar stalnih sudskih veštaka kod nadležnog organa ili je najmanje 5 puta bilo angažovano za sudskog veštaka ili ima odgovarajuću preporuku pravosudnih organa ili naučnih i stručnih ustanova za obavljanje poslova veštačenja u određenoj oblasti.

Lice upisano u registar stalnih veštaka brisaće se iz ovog ako: se utvrdi da nije ispunjavalo uslove iz člana 19. Zakona o veštačenju, nije više u mogućnosti da vrši veštačenja; se u toku obavljanja poslova veštačenja pokaže nestručnim ili nesposobnim; se neuredno odaziva pozivima organa koji vodi postupak; neopravdano odugovlači sa davanjem nalaza i mišljenja; bude osuđeno za krivično delo koje ga čini nedostojnim ili nepodobnim za obavljanje veštačenja (čl. 24. st. 4).

Važećim zakonom o uređenju sudova (Službeni glasnik RS, 116/2008), u poslove ministarstva pravde, pored drugih taksativno navedenih, uvršteno je i postavljanje i razrešenje sudskih veštaka i tumača (čl. 70. st. 4). Rešenje donosi ministar, a obradu zahteva za upis u Registar stalnih sudskih veštaka, pripremu rešenje o upisu, kao i pripremu rešenje o brisanju vrši sektor za pravosuđe – odeljenje za kadrovske poslove pravosudnih organa.

Iako ne pravi raziku po pitanju dokazne snage nalaza i mišljenja veštaka, zakonodavac na izvestan način vrši rangiranje složenosti veštačenja, a potom i daje preporuke za izbor veštaka na način kojim želi da obezbedi dodatnu garanciju višeg nivoa osposobljenosti i kompetentnosti veštaka, a time i kvaliteta izvršenog veštačenja. Određujući veštačenje pismenom naredbom, organ koji vodi postupak navodi u pogledu kojih činjenica treba obaviti veštačenje i kome se ono poverava (čl. 114, st. 1 ZKP). Po pravilu, biće određen jedan veštak, a ako je veštačenje složeno, dva ili više veštaka. Ukoliko za određenu vrstu veštačenja postoji stručna ustanova, ili se veštačenje može obaviti u okviru državnog organa, takva veštačenja, a naročito složenija, poveravaće se, po pravilu takvoj ustanovi, odnosno organu (ustanova, odnosno organ određuje jednog ili više stručnjaka koji će izvršiti veštačenje – čl. 114, st. 2 ZKP). Ako za određene oblasti veštačenja postoje kod suda stalno određeni veštaci, drugi veštaci se mogu odrediti samo ako postoji opasnost od odlaganja, ili ako su stalni veštaci sprečeni, ili ako to zahtevaju druge okolnosti (čl. 114, st. 4 ZKP).

Uprkos tome što podrazumeva kompetentnost i lične osobine veštaka kao pretpostavke izbora i upisa u registar sudskih veštaka, zakonodavac kao prepreke za učešće veštaka u konkretnoj krivičnoj prihvata i lične odnose i okolnosti koje mogu dovesti u sumnju objektivnost veštaka u konkretnoj stvari (čl. 116, st. 1, 2 i 3

ZKP). Ako se veštačenje poverava stručnoj ustanovi ili državnom organu, organ koji vodi postupak upozoriće da u davanju nalaza i mišljenja ne može učestvovati lice iz člana 116. ZKP, kao ni lice za koje postoje razlozi za izuzeće od veštačenja, kao i na posledice davanja lažnog nalaza i mišljenja (čl. 120, st. 1 ZKP).

Lice koje se poziva kao veštak dužno je da se odazove pozivu i da u roku određenom u naredbi da svoj nalaz i mišljenje (rok se može se produžiti na zahtev veštaka iz opravdanih razloga – čl. 115, st. 1 ZKP). Dakle, veštak ima obavezu da, primenjujući svoje stručno znanje, lege artis i pažljivo, izvrši veštačenje i da blagovremeno i u potpunosti podnese izveštaj (Popović, Stojanović, Janković, Popović, Banić, 2006:240). Članom 117, st. 1, 2, i 3 ZKP predviđeno je da će se veštak, pre početka veštačenja, pozvati da predmet veštačenja brižljivo razmotri, da tačno navede sve što zapazi i nađe, i da svoje mišljenje iznese nepristrasno i u skladu sa pravilima nauke ili veštine, a posebno će se upozoriti da davanje lažnog iskaza predstavlja krivično delo. Od veštaka koji nije dao svečanu izjavu nakon upisa u registar stalnih veštaka pred predsednikom okružnog (višeg) suda na čijem području ima prebivalište, a čiji tekst glasi: "Svečano izjavljujem da ću veštačenje vršiti savesno i po svom najboljem znanju i da ću tačno i potpuno iznositi svoj nalaz i mišljenje" (čl. 23. Zakona o veštačenju), zahtevaće se da pre veštačenja položi zakletvu (čl. 117. st. 2. ZKP). Stalno postavljani zakleti veštak biće pre veštačenja samo opomenut na već položenu zakletvu. Tekst zakletve je nešto drugačiji od teksta svečane izjave i glasi: "Zaklinjem se da ću veštačiti savesno i nepristrasno, po svom najboljem znanju i da ću tačno i potpuno izneti svoj nalaz i mišljenje" (čl. 117. st. 4. ZKP).

Na značaj aktivne uloge veštaka u procesu obezbeđenja dokazne građe ukazuje i činjenica da zakonodavac predviđa mogućnost da veštak predloži izvođenje dokaza ili pribavljanje predmeta i podataka koji su od važnosti za davanje nalaza i mišljenja (čl. 117, st. 5 i 6 ZKP). Nakon obavljenog veštačenja, veštak će organu koji je naredio veštačenje, nakon preciziranja i opisivanja predmeta veštačenja, primenjenih metoda, korišćenih instrumenata i dobijenih rezultata, dati i odgovore na pitanja sadržana u naredbi. Rezultati veštačenja moraju biti istiniti, realni, tačni, jasni i određeni, jer se veštačenje i preduzima radi naučnog ispitivanja stvarnih dokaza (Bjelovuk, 2005:50).

Rezultati sadržani u nalazu praćeni su zaključkom, to jest mišljenjem veštaka. Veštaku se može odobriti da naknadno podnese pisani nalaz i mišljenje, u roku koji mu odredi organ pred kojim se vodi postupak (čl. 119 ZKP). Veštak je dužan da svoj nalaz i mišljenje iznese jasno, konkretno, određeno i u svemu istinito. Mišljenje veštaka se može dati u kategoričkom ili verovatnom obliku, odnosno veštak se može izjasniti tako da je apsolutno siguran u svoj nalaz, što je poželjno, ili može samo izneti pretpostavku upotrebljavajući reč "najverovatnije" i sl. (Bjelovuk, 2005:51). Poželjno je da, uvek kada je to moguće, a u cilju potkrepljenja činjenica i zaključaka, veštak svoje konstatacije potkrepi i drugim očiglednijim sredstvima (fotografijama, filmskim snimcima, skicama, kompjuterskim animacijama, izrađenim modelima i maketama i sl.). O iskazu veštaka se sačinjava zapisnik, u koga se, pored nalaza i mišljenja, unose i podaci o zanimanju, stručnoj spremi i specijalnosti veštaka (član 121 st. 1. ZKP).

Iako nalaz i mišljenje veštaka imaju nesumnjivu vrednost za rasvetljenje i rešenje krivične stvari, jer unose specijalna, vanpravna znanja u razjašnjenje spomih činjenica, sud, koji je slobodan u oceni ponuđenih dokaza, mora proveriti kvalitet provedenog veštačenja i analizirati nalaz i mišljenje koje je veštak dao. Pored ostalog, sudija mora proveriti da li su prilikom vršenja veštačenja ispoštovane norme ZKP koje regulišu ovu oblast, da li su ispoštovana relevantna kriminalističko-taktička i kriminalističko-tehnička pravila pronalazjenja, fiksiranja, čuvanja i transportovanja materijala koji je veštačen, da li su metode primenjene u postupku veštačenja naučno i stručno validne, kao i to da li su nalaz i mišljenje veštaka usklađeni sa ostalim dokazima. Kada nije siguran u tačnost iskaza veštaka sud ga ne može zameniti vlastitim suprotnim mišljenjem ili nalazom, već mora odrediti novo, ponovno ili dopunsko veštačenje, pa ako ni sa novim iskazom nije zadovoljan, može samo uzeti da nije dokazana činjenica koju je veštačenjem trebalo utvrditi.

Uz ocenu konkretnog nalaza i mišljenja koju u krajnjoj instanci vrši sud, rukovodilac organa koji vodi postupak prati pojave koje su vezane za rad veštaka. Službeno lice organa koji vodi postupak u kome je

određeno veštačenje obaveštava rukovodioca tog organa ukoliko se veštak neuredno odaziva pozivima, bez opravdanih razloga se ne pridržava rokova određenih za veštačenje ili se pokaže nestručnim ili nesposobnim za davanje nalaza i mišljenja (čl. 38 Zakona o veštačenju). Ako je za vršenje veštačenja određeno lice iz registra stalnih veštaka, o primedbama vezanim za njegov rad i ponašanje, rukovodilac organa koji vodi postupak obavestiće ministarstvo pravde koje ove okolnosti, saglasno poslovniku o radu, unosi u registar stalnih sudskih veštaka i ceni u smislu člana 24. st. 4. Zakona o veštačenju.

Kriminalističko forenzički centri kao organizacioni oblici institucija za veštačenje i sistem kvaliteta

Kvalitetu i prihvatljivosti rezultata veštačenja u krivičnim stvarima, a time i efikasnosti i pouzdanosti postupka utvrđivanja istine u postupku značajno doprinosi i razvoj kriminalistike. U stručnoj literaturi se neretko nailazi na stanovište da kriminalistika predstavlja samo segment znatno šire oblasti – forenzike (*Forensic Science*), pri čemu forenzička nauka podrazumeva primenu prirodnih nauka (fizika, hemija, biologija itd.) u pravnom kontekstu (Kolarević, 2008:124). Istovremeno, termin naučnik-forenzičar se vezuje za naučnika angažovanog u laboratoriji koja radi za potrebe pravosuđa. Pošto ove laboratorije uglavnom rade na analizi tragova krivičnih događaja/dela, iste se najčešće označavaju kao kriminalističke. Ne postoji univerzalni funkcionalni model forenzičke laboratorije/centra (neke funkcionišu kao sastavni deo Ministarstva unutrašnjih poslova – policije, druge su deo Ministarstva pravde – tužilaštva, treće su nezavisne).

U sklopu forenzičkog centra moguće je prisustvo i funkcionisanje više laboratorija (npr. za fizičko-hemijska ispitivanja, laboratorija za biološka ispitivanja, balistička laboratorija, fotografska laboratorija, laboratorija za ispitivanje dokumenata, toksikološka laboratorija, daktiloskopska laboratorija, laboratorija za poligrafska testiranja, laboratorija za analizu ljudskog glasa, odsek za obradu mesta događaja, laboratorija za patološka ispitivanja, laboratorija za antropološka ispitivanja, laboratorija za entomološka ispitivanja, laboratorija za psihijatrijska ispitivanja, laboratorija za identifikaciju na osnovu zuba, laboratorija za ispitivanje lomova, požara i eksplozija, analizu saobraćajnih nezgoda i laboratorija za kompjutersku i digitalnu analizu).

Evropska mreža forenzičkih instituta - *The European Network of Forensic Science (ENFSI)* osnovana je 1992. godine u cilju razvijanja saradnje, razmene iskustava i informacija na polju forenzike na stručnim i naučnim skupovima, kroz aktivnosti u okviru radnih grupa, specijalizovanih radionica isl. Osnovna svrha postojanja *ENFSI* je i osiguranje kvaliteta rada forenzičkih laboratorija u Evropi (trenutno okuplja 56 laboratorija iz 32 evropske države).

U pogledu primene sistema kvaliteta *ENFSI* ima određene zahteve prema svojim članicama, a sva odgovornost u pogledu definisanja i primene sistema upravljanja kvalitetom poverena je Komitetu za kvalitet i kompetenciju (*The Quality and Competence Committee*), koji daje preporuke za izradu priručnika koji se odnose na kompetenciju i proceduru postupanja forenzičara na terenu i u laboratorijama, validnost i primenu adekvatnih metoda koje se koriste u laboratorijama, razvoj svesti o neophodnosti postojanja kvaliteta postupanja na međunarodnom nivou uz poštovanje međunarodnih standarda u pogledu akreditacije forenzičkih laboratorija, primena najsavremenijih računarskih tehnologija, razvoj najboljih tehnika uzorkovanja na terenu, izradu praktičnih priručnika u vezi sa memom pouzdanošću, razvoj strategije komuniciranja i razmene iskustava među laboratorijama na evropskom i svetskom nivou. Forenzičke laboratorije se, poput drugih laboratorija koje ne rade isključivo u svrhe pravosuđa, moraju akreditovati shodno standardu *ISO/IEC 17025* (Milošević, Bjelovuk, Kesić, 2009:11).

Situacija u evropskim forenzičkim laboratorijama se razlikuje od zemlje do zemlje (ne poseduju sve zemlje instrumente visoke tehnologije npr. SEM - skenirajući elektronski mikroskop, uređaje za merenje brzine projektila, ne vodi se podjednako računa o kalibraciji instrumenata, to jest uspostavljaju, pod određenim okolnostima, odnosa između vrednosti kvantiteta pokazanih memim sistemom, ili vrednosti

prikazanih materijalnim merama/referentnim materijalom i njima odgovarajućih vrednosti određenih standardima, raspoloživosti potrošnih resursa, referentnih uzoraka itd.).

Akreditacija laboratorija podrazumeva i postojanje unificirane opreme za pojedina ispitivanja kao što su određene vrste mikroskopa, vage, uređaji za hromatografska i dr. hemijska ispitivanja, opreme za DNK i dr. biološka ispitivanja, kompetenciju osoblja (odgovarajući nivoi obrazovanja i specijalističke obuke, postojanje definisanih standardnih operativnih procedura i metoda ispitivanja, redovnog održavanja opreme idr). Ključni element akreditacije laboratorije je osoblje, to jest personalna kompetencija svakog zaposlenog u forenzičkoj laboratoriji i koncept unificiranih standarda postupanja forenzičkih praktičara. Uspešno obavljanje postavljenih zadataka moguće je samo ako su zaposleni motivisani za optimalno korišćenje individualnih osobina u okvirima kolektiva.

Kao korisnici forenzičke nauke, sudije i tužioc i drugi subjekti uključeni u forenzički lanac, imaju pravo da zahtevaju stručnost i odgovornost od forenzičara. Nameće se niz pitanja kako definisati kompetentnost i kako proveriti da li je odgovarajuća kompetentnost postignuta? Da li se kompetencija postiže nošenjem adekvatne uniforme, pripadnošću određenim grupacijama ili pak kvalifikacijama i radnim iskustvom? Zbog toga, javlja se potreba za definisanjem standarda koji moraju biti ispunjeni od strane forenzičara, a koji se tiču dokazivanja kompetentnosti i profesionalizma na radnom mestu, a ne samo u učionici za vreme sticanja diplome i sertifikata specijalističke obuke. Potreban, ali ne i dovoljan uslov je posedovanje odgovarajuće diplome. Kompetencija podrazumeva stečena odgovarajuća profesionalna znanja i veština i formirane stavove i modele ponašanja po određenim pitanjima. Veoma je važno i poznavanje načina primene odgovarajućih stečenih naučnih znanja za rešavanje forenzičkih problema u praksi. Od bitne važnosti je način predstavljanja rezultata rada i forma pisanja izveštaja. Ekspert mora delovati uverljivo u prezentovanju svojih rezultata rada i davanju odgovora na postavljena pitanja (Milošević, Bjelovuk, Kesić, 2009:11).

Kompletan ekspert je osoba koja poseduje multidisciplinarna znanja. Potrebno je da on istovremeno bude i naučnik i jezički stručnjak i nastavnik i narator i diplomata i poslovan čovek koji nadasve poseduje visok nivo moralnih kvaliteta da bi kvalitetno obavljao posao veštaka. On mora biti spreman da prihvati izazov misterioznog događaja sa nepoznatim uzrokom i istovremeno biti u mogućnosti da: brzo upija nepoznate informacije; postavlja prava pitanja; zahteva odgovarajuća dokumenta; razgovara sa adekvatnim ljudima; razdvaja važno od nevažnog; sakuplja delove u celinu kako bi odgovorio na nepoznanicu u vezi sa uzrokom događaja čak i onda kada delovi slagalice nedostaju ili su zbunjujući i kontradiktorni (Wecht, Rago, 2006).

Kao naučnik, veštak mora biti objektivn. Izradi svog veštačenja mora pristupiti primenom naučnog metoda koji se primenjuje u svim naučnim oblastima. Kao jezički stručnjak on mora premostiti sve terminološke razlike koje postoje između sveta inženjera, medicinara, biologa i drugih oblasti sa jedne strane i prava sa druge strane. Dobar veštak će izbegavati previše stručne termine iz svoje oblasti kako bi ono što prezentuje bilo svima razumljivo. Kao narator ili nastavnik veštak mora znati da pojednostavi i objasni izložene koncepte i mišljenje prezentuje na svima prihvatljiv način. Dobar veštak mora slediti disciplinovan i objektivn pristup veštačenju tako da rezultati njegovih analiza moraju biti prihvaćeni kao stručno pouzdani.

Drugim rečima kazano, korektno formulisano, a time o odbranljivo, stručno mišljenje o uzročno posledičnim vezama nekog događaja, podrazumeva prisustvo atributa logike, transparentnosti, robusnosti i ravnoteže. Princip logike je ispoštovan ukoliko veštak svoju tvrdnju bazira na sistemu verovatnosti dokaza i drugih relevantnih informacija. Transparentnosti je prisutna ukoliko je veštak u mogućnosti da dokaže kako je došao do određenih zaključaka, koju je relevantnu i dostupnu literaturu koristio i sl. Robusnost podrazumeva da veštak treba da da mišljenje koje je podložno ispitivanju od strane drugih eksperata iz oblasti i unakrsnom ispitivanju, i kao takvo, veoma jasno i održivo. Princip ravnoteže podrazumeva da veštak mora biti u mogućnosti da se odredi povodom bar dve verzije (bazirane na tvrdnjama tužioca i odbrane), a ako to

nije u mogućnosti, da argumentovano iznese jednu nepristrasnu tvrdnju (Standards for the formulation of evaluative forensic science expert opinion, *Science and Justice* 49, 2009:161–164).

Standardizacija postupka obezbeđenja materijala za veštačenje i procesa veštačenja

Standardizacija postupka obezbeđenja materijala za veštačenje podrazumeva optimalizaciju postupanja sa materijalnim tragovima prilikom obezbeđenja lica mesta, vršenja uviđaja, izuzimanja materijalnih tragova sa lica mesta radi dalje laboratorijske obrade (veštačenja), pakovanja, transporta i čuvanja, kao i pribavljanja materijala za komparativno veštačenje. Bez obzira da li se neka greška potkrala u prikupljanju uzoraka na mestu događaja ili u neadekvatnim postupanjima u laboratoriji, pravosuđu neće biti dostavljeni validni materijalni dokazi. S obzirom na napred navedeno, moraju biti definisani: kvalifikacija forenzičara za uviđaje, neophodna oprema sa odgovarajućom dokumentacijom o ispravnosti, procedure postupanja na mestu događaja u vezi sa fiksiranjem zatečenog stanja na licu mesta i fiksiranjem pronađenih tragova, procedura pisanja odgovarajućih zapisnika/izveštaja/beleški sa mesta događaja, procedurama u vezi sa pakovanjem i čuvanjem tragova na putu do forenzičke laboratorije, kao i laboratorijske opreme sa odgovarajućom dokumentacijom o ispravnosti i neophodnom kvalifikacijom osoblja, procedurama u vezi sa ponašanjem osoblja kada je u pitanju rukovanje sa dostavljenim uzorcima i opremom, primena odgovarajućih metoda istraživanja i tumačenja i, naravno, forma predstavljanja rezultata.

Standardizacija postupka veštačenja podrazumeva standarde za očuvanje materijala koji se veštači, laboratorijskih uslova mesta gde se obavlja veštačenje, standardizaciju metoda koje se koriste za određenu vrstu veštačenja, standardizaciju forme predstavljanja dobijenih rezultata procesa veštačenja (dokumentacija o izvršenom veštačenju treba da sadrži pisani deo koji čine uvod, nalaz i mišljenje, a uz to i odgovarajuće priloge u vidu fotografija, crteža, proračuna, dijagrama, šema i sl.), standardizaciju načina predstavljanja rezultata veštačenja pred sudom. (Bjelovuk, 2005:51).

Kada se govorio postupku sa materijalnim tragovima izuzetim sa mesta događaja u laboratoriji za veštačenje, posebno se izdvajaju sledeći standardi: pre i nakon raspakivanja omota paketa u kome su uzorci dostavljeni dostavljeni materijal se fotografiše (obavezno se mora voditi računa o tome da se raspakivanje vrši na čistom laboratorijskom stolu kako se tragovi ne bi kontaminirali); nakon završene obrade traga preostali deo se vraća u originalnu ambalažu (gotovo da se nikada ne potroši kompletan materijal koji je dostavljen na veštačenje); strogo voditi računa da se ne obrađuju tragovi koji su dostavljeni na veštačenje, a odnose se na različite sudske predmete kako ne bi usled nesmotrenosti došlo do neke greške i kao se nebi pomešali nalazi i mišljenja iz različitih predmeta.

Zaključak

Nema spora oko toga da je uloga sudskog veštaka kao deklarisanog stručnjaka iz određene oblasti veoma ozbiljna i odgovorna. Nažalost, sudska praksa u Republici Srbiji neretko beleži slučajeve u kojima su sudije, ali i ostali učesnici postupka bivali zburjeni različitim, pa čak, i to u istim predmetima i po istim pitanjima, dijametralno suprotnim nalazima i mišljenjima angažovanih veštaka. Čak je bilo i slučajeva da se jedan isti veštak o istoj stvari izjašnjava drugačije prilikom usmenog obrazlaganja dostavljenog pisanog nalaza. U sklopu mera unapređenja postojeće prakse, pre svega, trebalo bi izmeniti aktuelni Zakon o veštačenju u pravcu primene standarda koji se koriste u razvijenim zemljama. Takodje, prilikom izbora sudskog veštaka sud bi trebalo da vodi računa o: stručnoj kvalifikaciji veštaka (posedovanje odgovarajuće diplome akreditovane ustanove za obrazovanje); psihološkim, karakternim i moralnim osobinama veštaka

(veštak bi trebao biti proveren da li je podoban za vršenje tako odgovornog posla); nivou posedovanja znanja i veština u određenoj oblasti (verifikacija od strane stručnih udruženja, broja i kvaliteta objavljenih publikacija); radnom iskustvu veštaka; posedovanju sertifikata koji je stekao kroz obuku za veštačenje iz određene oblasti; omeni rada veštaka kroz godišnje anketne upitnike (koje bi popunjavale kolege veštaci, sudije, tužioc, advokati, i drugi korisnici usluga veštaka, sa definisanim pitanjima koja bi bila ista za sve veštake). Takođe, veštak bi, u okviru mogućnosti udruženja trebao da obnavlja svoja znanja kroz razna savetovanja i seminare. Istovremeno, pažnju treba posvetiti akreditaciji laboratorije čiju opremu veštak koristi za eksperimente, analize i metode u postupku formiranja nalaza i mišljenja, menadžmentu sistema kvaliteta u oblasti veštačenja; umeću prezentacije rezultata veštačenja; definisanju, poštovanju i proveru procedure rukovanja sa dokazima (*Chain of Custody*) tokom svih faza postupanja u i svakoj konkretnoj krivičnoj stvari.

Literatura

1. Aleksić, Ž, Milovanović, Z (1995). Leksikon kriminalistike. Beograd
2. Bayer, V. (1972). *Jugoslavensko krivično procesno pravo, knjiga II*. Zagreb.
3. Bayer, V. (1943). *Kazneno postupno pravo, Prva knjiga, Poviestni razvoj*. Zagreb.
4. Белькин, П.С., Зуйков, Г.Г. (1970). *Kriminalistika, tom 2*. Moskva.
5. Bjelovuk, I. (2005). *Forenzička karakterizacija tragova dejstva brizantnih eksploziva na podlogu i okolinu*, magistarski rad odbranjen na Mašinskom fakultetu univerziteta u Beogradu
6. Busarčević, M. i drugi, (2001). *Osnovi kriminalističkih veštačenja*. Beograd.
7. Čubinski, M. (1933). *Naučni i praktični komentar Zakonika o sudskom krivičnom postupku Kraljevine Jugoslavije*. Beograd.
8. Jokić, D. (2009). *Određivanje veštačenja u krivičnom postupku u Republici Srpskoj. Bezbednost policija građani*. 2. Banja Luka.
9. Kolarević, D. (2008). *Forenzička nauka i kriminalistika. Nauka, Bezbednost, Policija*, Beograd.
10. Dimitrijević, D. V. (1981). *Krivično procesno pravo*. Beograd.
11. Gardner, T.J., Anderson, T.M. (2004). *Criminal Law*. Belmont, USA: Thomson Higher Education.
12. Grubač, M. (2006). *Krivično procesno pravo*. Beograd.
13. Houck, M. M., and Siegel, J. (2006). *Fundamentals of forensic science*. Amsterdam,
14. Ilić, M. (1973). *Predavanja iz krivičnog procesnog prava*. Sarajevo.
15. Jekić, Z. (2003). *Krivično procesno pravo*. Beograd.
16. Marković, B. (1921). *O dokazima u krivičnom postupku*. Beograd.
17. Marković, T. (1972). *Suvremena tehnika istraživanja krivičnih djela (kriminalistika)*. Zagreb.
18. Milošević, M. (1996). *Stručna lica u krivičnom postupku*. Beograd.
19. Milošević, M., Stevanović, Č. (1997). *Krivično procesno pravo*. Beograd.
20. Milošević, M., Kesić, T. (2009). *Policija u krivičnom postupku*. Beograd.
21. Milošević M., Bjelovuk I., Kesić T. (2009) *Quality Management System In Forensic Laboratories. NBP-JOURNAL OF CRIMINALISTICS AND LAW*. p.11
22. Popović, V., Stojanović, J., Janković, V., Popović, I., M. (2006). *Sudsko veštačenje najveći stručni i etički izazov – šta veštak treba da zna iz oblasti veštačenja. International Journal "Total Quality Management & Excellence", Vol. 34, No.3–4*.
23. Saferstajn, R. (2007). *Criminalistics: An Introduction to Forensic Science*, New York: Pearson International Edition, Prentice Hall.
24. Simonović, B. (2004). *Kriminalistika*. Kragujevac.

25. Standards for the formulation of evaluative forensic science expert opinion. (2009) *Science and Justice*, 49, 161–164
26. Škulić, M. (2009). *Krivičnoprocesno pravo, opšti deo*. Beograd.
27. Škulić M, Lipovac, K., Žarković, M., Banović, B. (1996). Prilog definisanju pojma uviđaja. *Bezbednost*, 3.
28. Vodinić, V. (1994). Naučni problemi na relaciji dokazni izvor–dokaz–dokazivanje u krivičnom procesnom pravu. *Anali*, 3–4.
29. Žarković M., Kesić T. (2004). Profesionalna policija – zaštitnik ljudskih prava. *Perjanik*, 2, (5).
30. Wecht, C. H., Rago, J. T. (2006). *Forensic Science and Law: Investigative Applications in Criminal, Civil and Family Justice*. Boca Raton, USA: CRC Press, Taylor & Francis.

Summary

Science (forensic) evidences and expert witness` interpretation are important instruments for achieving truth in jurisdiction. Science development enables environment for participation of experts in different science fields in criminal procedure. Also, there is a need for regulation of rules in expert witness` participation in criminal procedure and evaluation of presented science evidences. In this paper we will expose domestic legislation and European quality standards refer to role of expert witness and use of science (forensic) evidences in criminal procedure. It means that we will actualize these problems: determination of concept, role and competence of expert in court procedure, handling with evidences, production of documentation (finding and opinion), presentation and evaluation of science evidences in criminal procedure.

Keywords: science evidence, expert witness, European standards

O ZNAČAJU NAGODBENE PRAVDE U KRIVIČNOM POSTUPKU

prof. dr Goran P. Ilić

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, sudija Ustavnog suda Republike Srbije

Apstrakt: Srpsko krivično pravosuđe, uostalom kao i pravosuđe većine drugih zemalja, susreće se sa porastom broja predmeta koji nije praćen odgovarajućim povećanjem broja sudija i tužilaca, teškim oblicima kriminala koje odlikuje nadnacionalni karakter; postojanjem formalizma u cilju obezbeđenja bolje odbrane optuženog i sl. Prisutno je shvatanje da postojeći model mešovitog krivičnog postupka nije u stanju da pruži zadovoljavajući odgovor na ovaj složeni problem, što ima za posledicu da se klasična procesna načela dovode u pitanje, razlike između građanskog i krivičnog pravosuđa gube na oštirini, a postaju nejasni i osnovni procesni pojmovi. Po uzoru na zemlje anglo-američkog prava izlaz se trazi u nagodbenoj pravdi pod kojom se podrazumevaju različite pravne ili činjenične situacije u kojima krivični spor predstavlja predmet „trgovine“ u izvornom značenju te reči, odnosno rasprave između stranaka u cilju postizanja sporazuma. Iako nagodbena pravda značajno doprinosi pojednostavljenju forme krivičnog postupka, ona otvara i brojna pitanja na koja će biti ukazano u ovom radu. Takođe, biće prikazana i rešenja u radnoj verziji Nacrta zakonika o krivičnom postupku koja se odnose na sporazume javnog tužioca i okrivljenog, a u čijoj osnovi je upravo nagodbena pravda.

Ključne reči: krivični postupak, nagodbena pravda, javni tužilac, okrivljeni, sporazumi.

I

Za razliku od drugih grana prava srpsko krivično zakonodavstvo se često nalazi pod lupom javnosti. Po izbijanju neke aфере odmah se postavlja pitanje primene krivičnog prava, odgovornosti određenog lica, uslova pod kojim se postupak može pokrenuti i voditi, sankcije koja bi mogla da bude izrečena itd. Nakon izvesnog vremena slučaj odlazi u drugi plan, ustupajući mesto novoj aferi koju prate višemanje ista pitanja. Ne treba naravno zaboraviti ni teške oblike kriminala sa kojima se suočava naše društvo, tako da smo savremenici suđenja od kojih su neka u javnosti označena kao „procesi stoleća“.

Proces medijizacije krivičnog zakonodavstva nosi u sebi rizik od zanemarivanja osnovne postavke da je reč o grani prava koje predstavlja *ultima ratio societatis*, pa bi u skladu sa tim trebalo i pokretati pitanje primene njenih odredaba. Na drugoj strani, svakodnevno suočavanje sa krivičnopravnim temama usmerava pažnju javnosti na aktuelno stanje u kojem se nalazi srpsko krivično zakonodavstvo i pravce njegovog razvoja. U tom svetlu se krivično pravo pokazuje kao oblast značajnih reformskih zahvata, pri čemu se postojeće i nagoveštene promene u okviru krivičnog postupka mogu oceniti kao veoma obuhvatne. One se odvijaju u dva pravca, od kojih prvi, ujedno i važniji, vodi u pravcu izrade novog krivičnog procesnog kodeksa, dok se drugi odnosi na dekodifikaciju materije krivičnog postupka.

Najpre nekoliko reči o dekodifikaciji krivičnog procesnog zakonodavstva. Ovaj proces je otpočeo donošenjem zakona koji su uredili pitanja organizacije i nadležnosti državnih organa u postupcima za organizovani kriminal¹ i protiv učinilaca ratnih zločina.² Predmet zakonskog regulisanja nije se, međutim,

¹ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela („Službeni glasnik RS“, br. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004—dr. zakon, 45/2005, 61/2005 i 72/2009).

² Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine („Službeni glasnik RS“, br. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007 i 104/2009).

sveo na pitanja organizacije i nadležnosti specijalizovanih državnih organa, već je obuhvatio i problematiku njihovih posebnih ovlašćenja u krivičnom postupku, što spada u materiju krivičnog procesnog kodeksa. Značajan korak u pravcu dekodifikacije materije krivičnog procesnog prava učinjen je usvajanjem maloletničkog krivičnog zakonodavstva,³ a u isto vreme je donet i poseban zakon o vanprocesnoj zaštiti učesnika u krivičnom postupku.⁴ Nakon toga su usvojeni i Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela,⁵ Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela⁶ i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.⁷

Kada je reč o izradi novog krivičnog procesnog zakonika, neslavno iskustvo za Zakonikom o krivičnom postupku od 2006. godine⁸ trebalo bi da posluži za nauk da se pri uvođenju novih procesnih rešenja mora postupati oprezno i sistematično, odnosno sa jasnom idejom o modelu krivičnog postupka koji se želi uvesti i mestu koje pojedine procesne ustanove imaju u njemu. Da je reč o izazovima na koje ni zemlje sa velikom pravnom tradicijom nisu uspele da pronađu zadovoljavajući odgovor, svedoči primer italijanskog Zakonika o krivičnom postupku od 1988. godine koji je jedan od njegovih tvoraca nazvao instrumentom za prenošenje „akuzatorske duše u kontinentalno telo“. Otvoreno je, međutim, pitanje u kojoj meri je italijanskom zakonodavcu pošlo za rukom da organizaciju pravosudnog „tela“ primeri novoj procesnoj „duši“.⁹

Na osnovu rasprave koja se do sada vođena u našoj stručnoj javnosti, kao i izmena krivičnog procesnog zakonodavstva koje se izvršene ili se preduzimaju u zemljama kontinentalnog prava, može se zaključiti da će novi krivični postupak biti zasnovan na modelu tužilačke istrage. Drugim rečima, biće učinjen iskorak od klasičnog modela mešovitog krivičnog postupka, karakterističnog za države kontinentalnog prava, i načinjen pomak u pravcu ustanova koje se vezuju za *common law* model krivičnog postupka. Nepodeljeno je mišljenje da se ovaj tip postupka pokazuje efikasnijim u odnosu na mešoviti model krivičnog postupka, naročito ako se posmatra u svetlu dužine trajanja postupka.

Iako dužina trajanja postupka nije jedini kriterijum na osnovu kojeg bi trebalo izvoditi zaključak o ispunjenosti standarda o pravičnom postupku, reč je o pravu koje predstavlja važan element prava na pravično suđenje (*right to a fair trial*) koje predviđa član 6 stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.¹⁰ Povreda prava na suđenje u razumnom roku predstavlja jedan od najčešćih razloga za osudu brojnih evropskih država, što se objašnjava porastom organizovanog kriminala koji nije praćen odgovarajućim prilagođavanjem procesnih odredaba, kao i odsustvom efikasnih načina za ubrzanje postupka.¹¹ Uprkos

³ Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica („Službeni glasnik RS“, broj 85/2005).

⁴ Zakon o Programu zaštite učesnika u krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 85/2005).

⁵ Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela („Službeni glasnik RS“, broj 97/2008).

⁶ Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS“, broj 97/2008).

⁷ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima („Službeni glasnik RS“, broj 20/2009).

⁸ Zakonik o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 46/2006, 49/2007 i 122/2008).

⁹ Ovo naročito ako se ima u vidu da je sudija i dalje odgovoran za utvrđivanje istinitog činjeničnog stanja, a pri tom mu je uskraćeno upoznavanje sa materijalom prikupljenim u prethodnom postupku. O tome videti naš rad: *Način i obim primene krivičnoprocesnog zakonodavstva i prevencija kriminaliteta*, in L. Kron (priređila), *Kazneno zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta MMVIII*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008, 231, 232.

¹⁰ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) je svečano potpisana u Rimu 4. novembra 1950. godine, a stupila je na snagu 3. septembra 1953. godine. Skupština Srbije i Crne Gore na sednici od 26. decembra 2003. godine donela je Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dodatnim protokolima („Službeni list SiCG“, broj 92/2003).

¹¹ J. Pradel, G. Corstens, *Droit pénal européen*, 2e édition, Dalloz, Paris, 2002, 414.

određenim pozitivnim pomacima na tom planu, u periodu od 1959. do 2009. godine povreda prava na suđenje u razumnom roku čini čak 39,46% svih osuda.¹² Međutim, Ujedinjeno Kraljevstvo spada u zemlje koje su u posmatranom periodu u ukupnom broju osuda učestvovala sa svega 2,53%, pri čemu je u osudama koje su izrečene Ujedinjenom Kraljevstvu utvrđeno da je do povrede prava na suđenje u razumnom roku došlo u 9,33% slučajeva. Na drugoj strani, u ukupnom broju osuda izrečenih Srbiji povreda prava na suđenje u razumnom roku je utvrđena u 43,24% slučajeva. Iako pomenute osude ne obuhvataju samo krivične postupke, reč je brojkama koje opominju.

II

Pre nego što budu analizirani podaci o dužini trajanja krivičnih postupaka u Engleskoj i Velsu, treba reći da englesko pravo razlikuje optuživa krivična dela (*indictable offences*), dela (*summary offences*) za koja se sudi u skraćenom postupku i posebnu kategoriju dela (*either-way offences*) za koja, zavisno od okolnosti, može suditi prvostepeni sud nižeg ili višeg ranga. Dok se optuživa dela šalju na suđenje (*sent for trial*) krunskom sudu (*Crown Court*), magistratski sud (*magistrates' court*) vodi skraćeni postupak za *summary offences*. Kada je reč o *either-way offences*, magistratski sud odlučuje da li će takvo delo biti izneto na suđenje (*committals for trial*) krunskom sudu, uzimajući u obzir pre svega izjašnjavanje o krivici optuženog, kao i neke druge okolnosti konkretnog slučaja. Važno je istaći da su u vezi sa ovim krivičnim delima skraćeni postupak može voditi samo uz pristanak optuženog.

Podaci o predmetima poslatim na suđenje krunskom sudu pokazuju da je u 2006. godini optuženi koji se izjasnio krivim u proseku čekao na suđenje 16 nedelja, što je u poređenju sa prethodnom godinom nedelju dana duže. Optuženi koji se izjasnio da nije kriv čekao je na suđenje u proseku 29 nedelja, tj. 2 nedelje duže nego u 2005. godini. U slučaju polaganja jemstva na suđenje se u proseku čekalo 23,6 nedelja, što je oko dve nedelje duže nego u prethodnoj godini (22,1 nedelju), dok je u pritvorskim predmetima taj rok iznosio 17,4 nedelja u 2006. godini, a 16,8 nedelja u 2005. godini.¹³

Ako se razmotre slučajevi koji su na osnovu odluke magistratskog suda izneti pred krunski sud, optuženi koji se izjasnio krivim čekao je na suđenje oko 11 nedelja, tj. 1 nedelju duže nego u prethodnoj godini. U slučaju da se optuženi izjasnio da nije kriv, suđenje je otpočinjalo u proseku za 21 nedelju, što je za 2 nedelje više nego u 2005. godini. Optuženi koji je položio jemstvo na suđenje je čekao 16,2 nedelje, dok je u prethodnoj godini suđenje započinjalo u proseku za 15 nedelja. Ako je optuženi bio u pritvoru na suđenje je čekao 9,8 nedelja u 2006. godini, što je više nego u 2005. godini kada je prosek iznosio 8,9 nedelja. Porast prosečnog čekanja na suđenje može se delom objasniti povećanim brojem teških krivičnih dela koja su poslata na suđenje krunskom sudu, što je imalo za posledicu veće angažovanje suda i duže trajanje postupka.¹⁴

Statistički podaci o trajanju krivičnog postupka bi bili nepotpuni bez pokazatelja o prosečnoj dužini suđenja. Kada je reč o predmetima poslatim krunskom sudu, suđenje u proseku traje 19 sati u slučaju da se optuženi izjasni da nije kriv. Nasuprot tome, ako se optuženi izjasni da je kriv suđenje se okončava za 2 sata. U predmetima koji su na osnovu odluke magistratskog suda upućeni krunskom sudu, suđenje traje u proseku 8,5 sati ukoliko se optuženi izjasnio da nije kriv, a samo 1,3 sata ako se optuženi izjasnio kao kriv.¹⁵

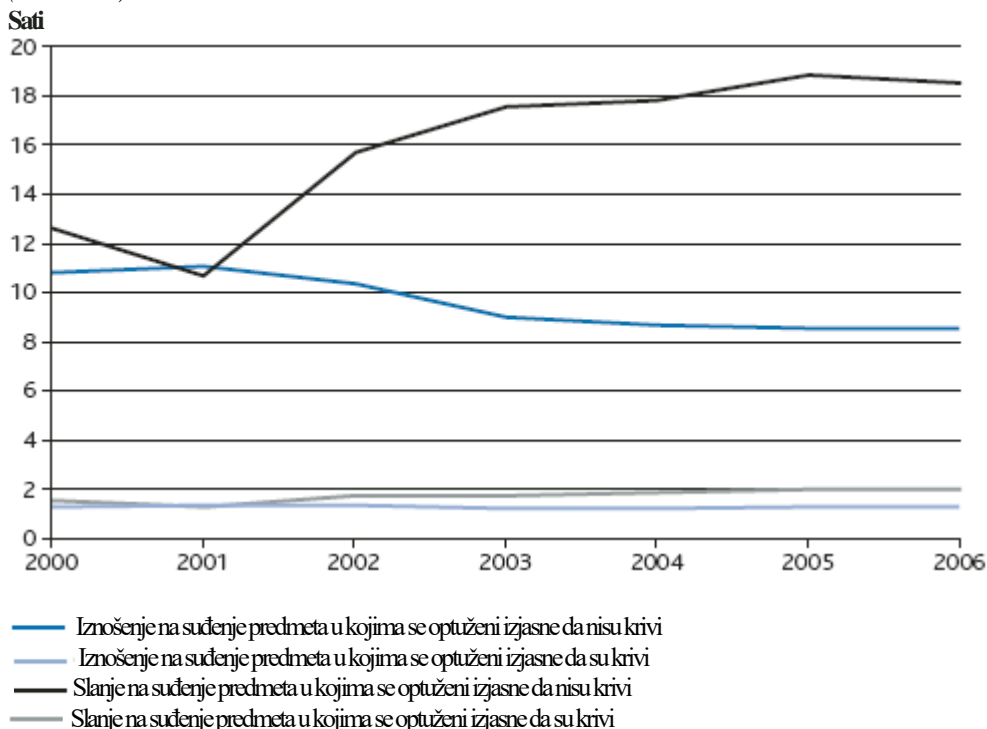
¹² Podaci preuzeti sa sajta: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E26094FC-46E7-41F4-91D2-32B1EC1437210/Tableau_de_violations_19592009_ENG.pdf (pristupljeno 10. maja 2010. godine).

¹³ Judicial and Court Statistics 2006, Presented to Parliament by the Secretary of State for Justice and Lord Chancellor by Command of Her Majesty The Queen, November 2007, © Crown Copyright 2007, 97, 105.

¹⁴ *Ibid.*, 97, 106.

¹⁵ *Ibid.*, 107.

Grafički prikaz 1: prosečno trajanje suđenja pred krunskim sudom u zavisnosti od izjašnjavanja o krivici (2000-2006)



Da bi se stekla jasnija predstava o vremenskim okvirima u kojima se odvija postupak u Engleskoj i Velsu, zavrđuje da bude pomenuto da je Srbiji u toku 2006. godine od pokretanja istrage do donošenja odluke o podizanju optužbe u 21,91% slučajeva bilo potrebno do dva meseca, u 22,82% slučajeva preko dva do četiri meseca, a u 16,56% preko šest meseci do jedne godine. Trajanje postupka duže od godinu dana zabeleženo je u 15,48% slučajeva.¹⁶ Kada je reč o dužini postupka od podizanja optužbe do donošenja pravnosnažne odluke, stvar je pravnosnažno okončana za mesec dana u 2,14% slučajeva, u 5,16% slučajeva je za to bilo potrebno preko jedan do dva meseca, u 11,67% slučajeva preko dva do četiri meseca, a u 11,67% slučajeva preko četiri do šest meseci. Postupak je trajao preko šest meseci do jedne godine u 23,07% slučajeva, a preko godinu dana čak u 46,26% slučajeva.¹⁷

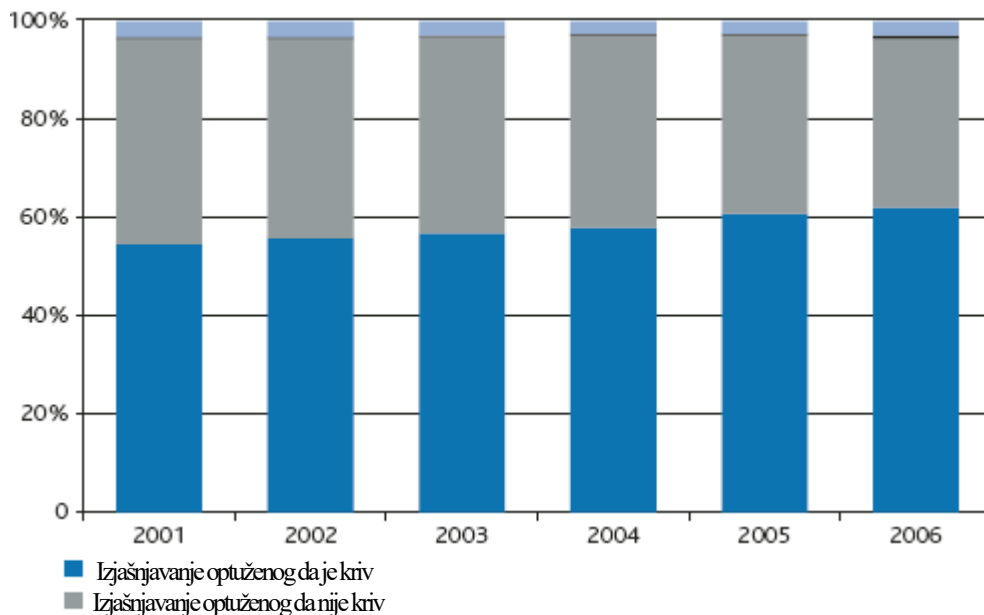
Na osnovu izloženih podataka se može izvesti zaključak da procesna ustanova koja omogućava engleskom pravosuđu da se uspešno nosi sa sve većim prilivom predmeta jeste izjašnjavanje o krivici. Prema statističkim podacima za Englesku i Vels broj optuženih koji se tokom 2006. godine u krivičnom postuku pred krunskim sudom izjasnio da nije kriv manji je za 2% u odnosu na prethodnu godinu. Izjašnjavanje da je kriv je u 2006. godini poraslo za 1% u odnosu na prethodnu godinu i iznosilo je 64%, što je nastavak trenda rasta. U 2001. godini 56% optuženih se izjasnilo da je krivo.¹⁸

¹⁶ *Bilten 490 Punoletni učinioci krivičnih dela – Prijave, osude, optuženja – 2006.*, Republika Srbija Republički zavod za statistiku, Beograd, 2009, 43.

¹⁷ *Ibid.*, 79.

¹⁸ *Judicial and Court Statistics 2006, op. cit.*, 102.

Grafički prikaz 2: Izjašnjavanje optuženog o krivici (2001-2006)



Zaključak je na prvi pogled paradoksalan – u osnovi suđenja koja se okončavaju u razumnom roku, kao i funkcionisanja anglo-američkog pravosudnog sistema, nalazi se *nesudivost*.

III

U teoriji se pod nagodbenom pravdom (*negotiated justice*) podrazumevaju različite pravne ili činjenične situacije u kojima krivični spor predstavlja predmet „trgovine” u izvornom značenju te reči (*negotiatio*), odnosno rasprave između stranaka u cilju postizanja sporazuma.¹⁹ Pri tom se pravi razlika između nekoliko procesnih situacija u kojima dolazi do primene nagodbene pravde, pri čemu se prva odnosi na policijsku fazu postupanja, druga obuhvata krivično gonjenje od strane javnog tužioca, a treća dolazi do izražaja pred sudom.²⁰

Iako nagodbena pravda značajno doprinosi pojednostavljenju forme krivičnog postupka, prisutno je shvatanje da njeno postojanje stvara određene dileme pošto funkciju presuđenja premešta u ranije faze postupka, a istovremeno se odlučivanje prebacuje iz sudskih u stranačke ruke. Ukazuje se i da ona dovodi u pitanje pretpostavku nevinosti i da stvara privid jednakosti oružja. Snaga ovih argumenata, međutim, svakim danom sve više blede u svetlu funkcionalne logike nagodbene pravde, koja često nudi jedini izlaz iz poteškoća u kojima se nalazi krivično pravosuđe. Uostalom, i engleski autori ističu da praksa engleskih sudova da svakom optuženom koji se izjasni da je kriv automatski umanje do 30% kazne predstavlja određeni vid opšteg pritiska koji takvu izjavu delimično lišava dobrovoljnosti.²¹

¹⁹ Chiavario, M., *La justice négociée: une problématique à construire*, Archives de politique criminelle, n° 15, Paris, 1993, 27, 28.

²⁰ Više o tome: F. Tulkens, *Negotiated justice*, in M. Delmas-Marty, J. R. Spencer (edited by), *European Criminal Procedures*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, 653-673.

²¹ J. R. Spencer, *La procédure pénale anglaise*, Presse Universitaire de France, Paris, 1998, 84.

Ako se mogućnost zaključenja sporazuma o priznanju krivice sagleda u svetlu garancija člana 6 EKLJP, iskršava dilema da li se na taj način dovodi u pitanje pravo na suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom? Prema ustaljenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, svako odricanje od prava garantovanih Konvencijom, pod uslovom da je uopšte dopušteno, mora da bude jasno utvrđeno i ne sme da bude protivno javnom poretku.²² U skladu sa tim, odricanje od zaštite koju pruža član 6 EKLJP mora da ispunjava sledeće uslove: odricanje mora da je slobodno i dato bez prinude, a potrebno je da bude i nedvosmisleno, što znači da okolnosti moraju jasno potvrđivati da su stranke odlučile da se odreknu garancija pravičnog procesa.²³

Kod nas je sporazum o priznanju krivice uveden prošle godine i to ne samo u krivični,²⁴ već i u prekršajni postupak.²⁵ Pored toga, ograničenja koja postoje u članu 282a stav 1 Zakonika o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP)²⁶ u pogledu težine krivičnih dela za koja se može zaključiti sporazum o priznanju krivice, ne primenjuju se u postupku za ratne zločine.²⁷ S obzirom da ovaj institut do danas gotovo da i nije primenjivan, nezahvalno je govoriti o tome kako će on biti prihvaćen u praksi. Činjenica je da se ovakva vrsta sporazuma vezuje uglavnom za anglo-američki model krivičnog postupka, tako da „otežavajuću okolnost“ može predstavljati njegovo uvođenje u mešoviti tip krivičnog postupka.

I radna verzija Nacrta zakonika o krivičnom postupku predviđa odgovarajuće mehanizme nagodbene pravde, od kojih su najvažniji sporazumi javnog tužioca sa okrivljenim. Reč je o sporazumu o priznanju krivičnog dela, sporazumu o svedočenju okrivljenog i sporazumu o svedočenju osuđenog. U osnovi ovih rešenja je nastojanje da se pravosuđe rastereti suđenja u predmetima gde su javni tužilac i okrivljeni spremni da sudu predlože sporazumno rešavanje spora,²⁸ odnosno da se olakša dokazivanje određenih krivičnih dela.

U najkraćem će biti izloženo rešenje o sporazumu o priznanju krivičnog dela. Uočava se odmah da je naziv sporazuma promenjen, jer se od okrivljenog očekuje da prizna sve elemente krivičnog dela, a ne samo krivicu. Uostalom, i član 94 ZKP govori o priznanju izvršenja krivičnog dela, pa je logično da tako bude nazvan i sporazum koje u vezi sa tim zaključuju javni tužilac i okrivljeni.

Sporazum o priznanju krivičnog dela bi se mogao zaključiti za bilo koje krivično delo, pri čemu je to moguće od početka istrage pa do izjašnjavanja optuženog o navodima optužbe na glavnom pretresu. Važno je istaći da pregovori o zaključenju sporazuma o priznanju krivičnog dela podrazumevaju obavezno prisustvo branioca na strani okrivljenog. Sporazum se u pisanom obliku dostavlja sudu, pri čemu je funkcionalno nadležan za odlučivanje, zavisno od faze krivičnog postupka, sudija za prethodni postupak odnosno predsednik pretresnog veća.

Kao obavezni elementi sporazuma o priznanju krivičnog dela su predviđeni: opis krivičnog dela koje je predmet optužbe, izjavu okrivljenog o priznanju učinjenog krivičnog dela, sporazum o vrsti, meri ili rasponu kazne ili druge krivične sankcije, o troškovima krivičnog postupka, o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom i o imovinskopravnom zahtevu (ukoliko je podnet), izjavu o odricanju stranaka i branioca od prava na žalbu protiv odluke o prihvatanju sporazuma i potpis stranaka i branioca. Moguće je

²² ESLJP, 25. februar 1992, *Pfeifer i Plank protiv Austrije*, serija A, n° 227, § 37, in A. Jakšić, *Evropska konvencija o ljudskim pravima Komentar*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006, 190.

²³ ESLJP, 27. februar 1980, *Deweert protiv Belgije*, serija A, n° 35, § 25.

²⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 72/2009).

²⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS“, broj 111/2009).

²⁶ Zakonik o krivičnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 70/2001 i 68/2002 i „Službeni glasnik RS“, br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 – dr. zakon, 49/2007, 20/2009 – dr. zakon i 72/2009).

²⁷ To je izričito predviđeno članom 13b Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine.

²⁸ Glavni pretres bi u tom slučaju mogao da izostane ili da bude u najvećoj meri pojednostavljen. M. Damaška, *Napomene o sporazumima u kaznenom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 11, broj 1, Zagreb, 2004, 18, 19.

da sporazum sadrži i izjavu javnog tužioca o odustajanju od krivičnog gonjenja za krivična dela koja nisu obuhvaćena sporazumom, izjavu okrivljenog kojom se obavezuje na ispunjenje obaveza u okviru instituta odlaganja krivičnog gonjenja i sporazum u vezi sa imovinom proisteklom iz krivičnog dela koja će biti oduzeta od okrivljenog.

O sporazumu o priznanju krivičnog dela odlučuje sudija za prethodni postupak, a ako je sporazum podnet sudu nakon potvrđivanja optužnice odluku donosi predsednik veća. Sud će rešenjem odbaciti sporazum o priznanju krivičnog dela koji ne sadrži sve obavezne elemente, kao i u slučaju kada se uredno pozvani okrivljeni nije pojavio na ročištu na kojem je odlučivano o sporazumu. Razlozi za donošenje rešenja o odbijanju sporazuma o priznanju krivičnog dela se vezuju za nepostojanje uslova koji su neophodni za njegovo prihvatanje. Nakon pravnosnažnosti ovog rešenja sporazum i svi spisi u vezi sa njim se uništavaju u prisustvu sudije koji je doneo rešenje i o tome se sastavlja zapisnik. Postupak se vraća u fazu koja je prethodila zaključivanju sporazuma o priznanju krivičnog dela, a sudija koji je odlučivao o sporazumu je izuzet od daljeg postupanja.

Među uslove koji se traže za prihvatanje sporazuma o priznanju krivičnog dela spada pre svega uverenje suda da je okrivljen svesno i dobrovoljno priznao da je učinio krivično delo koje je predmet optužbe. Pored toga, sud je obavezan da utvrdi da je okrivljeni u potpunosti svestan svih posledica zaključenog sporazuma, a naročito da se odrekao prava na suđenje i prava na ulaganje žalbe protiv odluke suda donesene na osnovu sporazuma. Neophodno je i da postoje drugi dokazi koji nisu u suprotnosti sa priznanjem krivičnog dela, kao i da je kazna ili druga krivična sankcija ili mera o kojoj su se sporazumeli javni tužilac i okrivljeni u skladu sa zakonom. Odluka o prihvatanju sporazuma se donosi u formi presude koja pored uvoda i izreke sadrži i razloge o ispunjenosti prethodno navedenih uslova.

Protiv presude kojom je prihvaćen sporazum o priznanju krivičnog dela moguće je izjaviti žalbu, pod odgovarajućim uslovima. To će biti u slučaju da presuda ne odgovara sadržaju sporazuma ili ako se sazna za postojanje razloga ili dokaza koji isključuju postojanje sporazuma. Protiv rešenja o odbacivanju odnosno odbijanju sporazuma žalba nije dozvoljena.

IV

Veliki reformski zadatak pred kojim se danas nalazi srpski zakonodavac odvijaje se najverovatnije u pravcu podele postupka na dva stadijuma, od kojih bi prvi bio u rukama javnog tužioca, a drugi bi se odlikovao sudskim karakterom. Dok bi u okviru prvog centralna faza bila istraga koja bi sa predistražnim postupkom praktično predstavljala jednu celinu, optuženje i potvrđivanje optužnice bi označavali prelaz ka sudskom delu postupka. U okviru njega bi centralnu fazu predstavljao glavni pretres.

Uvođenje sporazuma o priznanju krivičnog dela, kao i drugih oblika nagodbene pravde, predstavlja takođe neminovnost koja se ne može izbeći. Osnovo je pitanje međutim kako u svemu tome pronaći pravu meru, odnosno pomiriti potrebu za efikasnim okončanjem krivičnog postupka sa jemstvima koja pruža pravo na pravično suđenje? Odgovor bi se mogao pronaći u rečima profesora Tihomira Vasiljevića da se vrednost pojedinog procesnog sistema danas ceni prema tome koliko je pogodan instrument za suzbijanje kriminaliteta konstrukcijom i kombinacijom svih ustanova, a ne prema tome sa kolikom su doslednošću sprovedena u njemu pojedina procesna načela.²⁹

²⁹ T. Vasiljević, *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1981, 65.

Literatura

- 1) Chiavario, M., *La justice négociée: une problématique à construire*, Archives de politique criminelle, n° 15, Paris, 1993;
- 2) Damaška M., *Napomene o sporazumima u kaznenom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 11, broj 1, Zagreb, 2004;
- 3) Ilić G. P., *Način i obim primene krivičnog procesnog zakonodavstva i prevencija kriminaliteta*, in L. Kron (priredila), *Kazneno zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta MMVIII*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008;
- 4) Jakšić A., *Evropska konvencija o ljudskim pravima Komentar*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006;
- 5) Pradel J., Corstens G., *Droit pénal européen*, 2e édition, Dalloz, Paris, 2002;
- 6) Spencer J. R., *La procédure pénale anglaise*, Presse Universitaire de France, Paris, 1998;
- 7) Tulkens F., *Negotiated justice*, in Delmas-Marty M., Spencer J. R. (edited by), *European Criminal Procedures*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002;
- 8) Vasiljević T., *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1981.

Ostali materijali

- 1) *Bilten 490 Punoletni učinioci krivičnih dela – Prijave, osude, optuženja – 2006.*, Republika Srbija Republički zavod za statistiku, Beograd, 2009;
- 2) *Judicial and Court Statistics 2006, Presented to Parliament by the Secretary of State for Justice and Lord Chancellor by Command of Her Majesty The Queen*, November 2007, © Crown Copyright 2007;
- 3) http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E26094FC-46E7-41F4-91D2-32B1EC143721/0/Tableau_de_violations_19592009_ENG.pdf (pristupljeno 10. maja 2010. godine).

Pravni propisi

- 1) Zakonik o krivičnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 70/2001 i 68/2002 i „Službeni glasnik RS“, br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 – dr. zakon, 49/2007, 20/2009 – dr. zakon i 72/2009);
- 2) Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela („Službeni glasnik RS“, br. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – dr. zakon, 45/2005, 61/2005 i 72/2009);
- 3) Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine („Službeni glasnik RS“, br. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007 i 104/2009);
- 4) Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dodatnim protokolima („Službeni list SiCG“, broj 92/2003);
- 5) Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica („Službeni glasnik RS“, broj 85/2005);
- 6) Zakon o Programu zaštite učesnika u krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 85/2005);
- 7) Zakonik o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 46/2006, 49/2007 i 122/2008);

- 8) Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela („Službeni glasnik RS“, broj 97/2008);
- 9) Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS“, broj 97/2008);
- 10) Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima („Službeni glasnik RS“, broj 20/2009);
- 11) Zakon o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 72/2009);
- 12) Zakon o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS“, broj 111/2009).

Summary

Serbian criminal administration of justice, after all just the same as administration of justice in majority of other countries, meets repeatedly with number of cases on the increase which is not conducted with adequate growth of number of judges and prosecutors, also with seriously forms of crime which have international character, with existence of formalism for purpose of securing better defence of the accused etc. It is present an opinion that existing model of mixed criminal procedure is not able to offer satisfactory response on this complex problem, which has for consequence that classic proceeding principles are bringing into question, differences between civil and criminal administration of justice are losing on sharpness, and common proceeding notions becoming indistinct. On the model of Anglo-American law countries, it is looking for the way out in negotiated justice, which means different legal and factual situations in which criminal contest represent „trade“ object in original meaning of that word, respectively discussions between parties for the purpose of achieving an agreement. Although negotiated justice significantly contribute to simplifying of criminal proceeding form, it is opening and many questions on which it will be pointed at this work. Also, it will be represented and solutions from the working version of the Bill of criminal proceeding which refer to agreements of public prosecutor and accused, and in which basis is precisely negotiated justice.

Key words: criminal proceeding, negotiated justice, public prosecutor, accused, agreements

OBLICI PRAVNE KONTROLE POLICIJE PREMA UNUTRAŠNJEM ZAKONODAVSTVU

prof. dr. Miroslav Živković
Kriminalističko-policijska akademija

Apstrakt: U radu se razmatraju upravna (unutrašnja) i sudska (spoljašnja) kontrola policije s obzirom na norme unutrašnjeg zakonodavstva. Pri tom se prvo prikazuju opšti principi i mehanizmi ove kontrole tipični za svaku pravnu državu i posebno evropsko-kontinentalni pravni sistem. Potom se ukazuje na pojedine specifičnosti koje postoje u našem pravnom sistemu. U cilju celovitog prikaza kontrole ukratko se prikazuju mehanizmi kontrole koju vrše javno tužilaštvo i zaštitnik građana. Takođe se ukazuje na značaj političke kontrole koju vrše vlada i parlament i njenu komplementarnost sa pravnom kontrolom. Kontrola nad policijom razmatra se u kontekstu principa i elemenata pravne države tako što se prakazuje kako je normativno konkretizovana primena pojedinih mehanizama pravne države kada je reč o policiji. Posebna pažnja posvećena je kontroli diskrecione vlasti policije, pri čemu se razmatraju i neka teorijska pitanja o diskrecionoj vlasti.

Ključne reči: Policija, pravna država, upravna i sudska kontrola, diskreciona vlast

Zakonitost rada policije i uprave i oblici upravne kontrole

Zakonitost rada policije i uopšte uprave je osnovni element pojma pravne države.¹ Potčinjenost zakonu tj. opštem pravilu sprečava samovolju vlasti i jemči ličnu slobodu, pravnu jednakost i pravnu sigurnost. Policija i uprava za svaku svoju odluku ili radnju mora imati zakonski osnov. Ona je ograničena zakonskim pravima pojedinaca, kao materijalnom granicom svog postupanja i upravnim postupkom koji pojedincu garantuje proceduralna prava. U policiji se primenjuju i različiti posebni upravni postupci propisani zakonom za pojedine vrste upravnih slučajeva. Ukoliko policija i uprava prekiši zakon dolazi do odgovornosti države za akte svojih službenika i odgovornosti samih službenika. Da bi se obezbedila zakonitost rada uprave, ustanovljava se pravo građana da pravnim sredstvima traže ostvarenje svojih zakonskih prava i odgovornost upravnih organa. Zakonitost rada uprave obezbeđuje se unutrašnjom pravnom kontrolom, u okviru uprave koju vrše viši upravni organi (upravna kontrola uprave; vidi u Zakonu o policiji).

Postoje različiti oblici unutrašnje kontrole uprave, odnosno policije. Najpoznatiji su: 1. hijerarhijska kontrola, 2. instanciona kontrola, 3. kontrola od strane specijalizovanih organa unutrašnje kontrole zakonitosti, 4. kontrola putem disciplinske odgovornosti.

Hijerarhijska kontrola je kontrola viših organa nad nižim. Ona je posledica načela hijerarhije u organizaciji državne uprave, odnosno policije. Ova kontrola je element samog rukovođenja, odnosno upravljanja. Ona se donekle izdvaja kao poseban element rukovođenja ukoliko do nje dolazi na osnovu žalbe zainteresovanog lica, odnosno stranke. Po osnovu hijerarhijske kontrole može doći do smenjivanja i kažnjavanja službenika ili poništavanja, ukidanja i preinačenja pravnih akata. Najveći nedostatak ovog oblika kontrole je njegoava neobaveznost s obzirom da viši organ nema pravnu obavezu da odluči o žalbi

¹ O zakonitosti rada uprave vidi Šire: I. Krbeč, *Zakonitost uprave*, Zagreb 1936; Z. Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, *Sl. glasnik i Pravni fakultet u Beogradu*, 2009., str. 309-320, 347-351; S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, *Sl. glasnik i Pravni fakultet u Beogradu*, 2008., str. 231, 413-442.

zainteresovane strane. S obzirom da organi koji vrše ovu kontrolu imaju niz drugih zadataka, a pre svega glavni zadatak rukovođenja, oni se ne mogu dovoljno posvetiti poslu kontrole po konkretnim žalbama. Stoga su u mnogim policijama formirani posebni organi čiji je zadatak kontrola rada policijskih službenika i njihovih akata. Hijerarhijska kontrola je karakteristična za Francusku, ali je u njoj dopunjena zaštitom od strane upravnih sudova.

Instanciona kontrola otklanja glavnu slabost hijerarhijske kontrole, njenu pravnu neobaveznost. Instanciona kontrola je pravno uređen redovan put unutrašnje kontrole zakonitosti i celishodnosti, zapravo reč je o drugostepenom, žalbenom upravnom postupku. Ovaj oblik unutrašnje kontrole je karakterističan za Nemačku i druge zemlje, uključujući i našu, koje su pod njenim uticajem usvojile ovaj model (Tomić Z., 2009: str. 439). Instanciona kontrola ima za cilj da što više otkloni potrebu da se građani radi zaštite svojih prava obraćaju sudovima. Stoga se kao uslov za sudsku zaštitu u ovom modelu zahteva prethodno korišćenje instancione unutrašnje kontrole. Prethodna upravna zaštita nije neophodna u Francuskoj i Velikoj Britaniji, gde se zainteresovano lice, najčešće stranka, može obratiti direktno sudu. U Francuskoj to je upravni sud, u V. Britaniji redovan sud opšte nadležnosti.

Kontrola policije od strane specijalizovanog organa unutrašnje kontrole zakonitosti – Ovu kontrolu više posebne, u tu svrhu organizovane i specijalizovane organizacione jedinice. Njihov zadatak je otkrivanje i istraga težih nezakonitosti, nezavisno od toga da li one istovremeno predstavljaju i krivična dela. Naglasak se obično stavlja na otkrivanje i kažnjavanje povrede osnovnih prava građana i zloupotrebe službenih ovlašćenja (nezakonite ili prekomerne prinude, posebno upotrebe vatrenog oružja, nezakonitog hapšenja, pretresa prostorija, ili saslušanja, korupcije ili sl.). Specijalizovani organi unutrašnje kontrole obično su podređeni ministru policije ili direktoru policije. Postupaju po inicijativi građana, pripadnika policije ili samoinicijativno na osnovu sopstvenih saznanja. Mada se otkrivanjem i kažnjavanjem nezakonitog postupnja pripadnika policije otklanjaju konkretne teže povrede prava građana ili zakona, glavni smisao ovog oblika kontrole je generalna preventiva i stvaranje ambijenta koji obeshrabrjuje pripadnike policije da krše zakon. U nekim zemljama organi specijalizovane unutrašnje kontrole su nadležni i za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, međutim ta nadležnost je njihov sporedan zadatak (Zekavica R., 2008: str. 132).

Kontrola policije putem disciplinske odgovornosti – U svim zemljama disciplinska odgovornost predstavlja jedan od mehanizama unutrašnje kontrole policije. Ovaj mehanizam se primenjuje kada protivpravno postupanje pripadnika policije može da se kvalifikuje kao povreda službene dužnosti, nezavisno od toga da li ono istovremeno predstavlja i krivično delo. Shodno načelu zakonitosti, određeno postupanje mora unapred, barem uopšteno, biti proglašeno protivpravnim, odnosno mora biti predviđeno koje i kakve povrede službene dužnosti se smatraju protivpravnim. Kod nas je disciplinska odgovornost policijskih službenika i drugih službenika policije uređena Zakonom o policiji i Uredbom o disciplinskoj odgovornosti u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ovi propisi predviđaju postojanje lakših i težih povreda službene dužnosti i disciplinske mere koje se povodom njih mogu izreći. Kod nas je moguće voditi upravni spor protiv konačnog akta o disciplinskoj odgovornosti.

Sudska kontrola akata uprave

1. Sudska kontrola zakonitosti rada policije i uprave - Kontrola zakonitosti rada policije i uprave dobija na značaju tek sa organizovanjem spoljašnje, pravne kontrole. Ova kontrola poverava se sudovima. Uprava je sklona da prilikom odlučivanja u upravnim stvarima da prvenstvo celishodnosti i efikasnosti na račun zakonitosti. Stoga je veoma bitno da se kontrola nad zakonitošću akata policije i uprave poveri

organima čiji je zadatak i način razmišljanja prvenstveno pravni. U tom cilju građaninu se daje pravo da protiv konačnog upravnog akta vodi upravni spor pred sudom. U okviru upravnog spora moguće je, pod uslovima predviđenim zakonom, izjaviti redovne i vanredne pravne lekove. U svetu postoje dva glavna sistema kontrole zakonitosti upravnih akata, anglosaksonski sistem kontrole od strane sudova opšte nadležnosti i francuski sistem kontrole od strane posebnih upravnih sudova kao sudskih organa u okviru uprave. Okončanjem upravnog spora upravni akt postaje pravosnažan.

Sudska kontrola policije ne obavlja se samo putem upravnog spora. Sud kontroliše policiju i svojom nadležnošću u krivičnim i građanskim stvarima. Kada je reč o krivičnim pitanjima, sud odlučuje o krivičnim delima koja policajac ili drugi ovlašćeni službenik mogu da izvrše prekoracanjem službeni ovlašćenja (nezakonita primena prinude, nezakonit pretres lica i prostornija, nezakonito prisluškivanje, primanje mita, ođavanje službene tajne i sl.) Na posredan način sud ocenjuje, a time i kontroliše rad policije, naričito kriminalističke službe, tako što prihvata ili odbacuje dokaze koje je ona pribavila u toku istrage. Policija je stoga primorana da vodi računa da dokazi koje pribavlja budu dovoljni, kvalitetni i pribavljeni na zakonit način. Sud može kontrolisati rad policije i putem pamice tj. imovinskog spora, odlučujući o tužbama građana ili pravnih lica za naknadu štete koja je prouzrokovana zakonitim ili nezakonitim akcijama policije. Sudska praksa u imovinskim stvarima takođe posredno stvara standarde koji definišu okvire dozvoljenog tj. zakonitog delovanja².

2. Sudska kontrola celishodnosti diskrecione ocene - Najveću slobodu policija i uprava poseduju pri vršenju diskrecione vlasti. Zato najveća opasnost za građane i zakonit rad uprave dolazi od nekontrolisanog vršenja diskrecione vlasti (Petrović M., 1981.). U našem pravnom sistemu kontrola zakonitosti i celishodnosti akata diskrecione vlasti više se po žalbi u okviru unutrašnje upravne kontrole uprave. U upravnom sporu pred sudom viši se samo kontrola zakonitosti. Međutim sledeći francusko zakonodavstvo i praksu francuskog Državnog saveta i kod nas je prihvaćeno da sud putem kontrole zakonitosti cilja ili svrhe upravnog akta ulazi u suštini u kontrolu celishodnosti slobodne (diskrecione) ocene upravnog organa. Ova kontrola obezbeđuje se putem instituta zabrane zloupotrebe prava odnosno vlasti. Ovim institutom obezbeđena je dodatna kontrola uprave u domenu u kome je ona bila najslobodnija, a njena nekontrolisana sloboda po građane i javni interes najopasnija. Pored kontrole zloupotrebe vlasti sudovi u oblasti privatnog prava više i kontrolu zloupotrebe privatnog prava tako da institut zabrane zloupotrebe ima načelan i veliki značaj. Njime se omogućava da sudovi uđu u ispitivanje najskrivljenijih i najsupitljivijih oblika zloupotrebe, samovolje i nasilja koje se više pod velom poštovanja forme i propisa.

3. Sistemi sudske kontrole akata uprave - U svetu postoje dva osnovna tipa tipa pravnog sistema, evropsko-kontinentalni i anglo-saksonski. Ovi sistemi odlikuju se različitim značajem pojedinih izvora prava, odnosno različitim načinom stvaranja prava i različitim mehanizmima pravne odnosno sudske zaštite.

U evropsko-kontinentalnom pravu dominiraju pisano pravo, zakon kao osnovni izvor pisanog prava i shvatanje da je sud vlast koja putem pravne logike i dedukcije izvlači svoje odluke iz opštih propisa. Prema kontinentalnom shvatanju podele vlasti, koje je prvo i najradikalnije primenila Francuska, podele vlasti isključuje mogućnost da sudovi opšte nadležnosti sprovedu pravnu kontrolu nad državnom upravom i policijom. Razlozi za ovaj stav nisu samo teorijske prirode, ne proizlaze samo iz odedenog viđenja načela podele vlasti, već su istorijski i politički uslovljeni dubokim nepoverenjem sledbenika Francuske revolucije u odnosu na sudstvo kojim je dominirao plemićki stalež.

² O sudskoj kontroli policije vidi šire: R. Zekavica, Položaj i uloga policije u pravnoj državi – doktorska disertacija (dostupna u biblioteci Pravnog fakulteta u Beogradu), 2008., koji se poziva na R. Reiner, *The Politics of the Police*, str. 184

U anglo-saksonskom pravnom sistemu pravo nastaje, pre svega, putem induktivne metode, kao case law, odlukama sudova koje kao precedenti poprimaju opšti karakter. Ovakvo pravo je elastičnije od evropskog, a uticaj politike, odnosno centralnih političkih institucija na nastanak prava je slabiji. Pošto su sudovi, samim karakterom prava koje primenjuju, manje podređeni političkoj vlasti, oni se u anglo-saksonskim zemljama doživljavaju pre svega kao branioci prava građana i prava uopšte. Nasuprot tome, u Evropi se na sudove mnogo više gleda kao na režimske institucije i sastavni deo mehanizma državne vlasti.

Kada je reč o policiji i upravi uopšte, između navedenih pravnih sistema postoji još jedna bitna razlika. Po stavu koji potiče još od Dajnsija u to vreme glavnog sudije Lorda Hjuarta, u Britaniji ne postoji ono što se u Evropi naziva „upravnim pravom“. Stoga, nema potrebe ni za posebnim upravnim sudstvom. Po njihovim rečima, u Britaniji se prava, obaveze i odgovornosti uprave i upravnih službenika određuju na isti način i po istim normama po kojima se određuju prava i obaveze pojedinaca jednih prema drugima (Marković R., 2002: str. 26). Podela vlasti, po njihovom mišljenju, takođe ne zahteva da se akti uprave izuzmu od kontrole sudova opšte nadležnosti. Pošto nema posebnih pravnih načela na kojima počiva upravno pravo, a ni upravnog prava u pravom smislu te reči, u Britaniji nema potrebe ni za posebnim upravnim sudovima.

Kada je reč o propisima koji se odnose na policiju, stanje je u međuvremenu bitno evoluiralo, tako da u gotovo svim zemljama oba pravna sistema danas postoje zakoni i drugi propisi o policiji, što znači da u ovoj oblasti postoji poseban pravni, odnosno upravni režim. Ovakav režim je, po prirodi stvari, nužan s obzirom da se pitanja ovlašćenja i odgovornosti policije, imajući u vidu njihov značaj i delikatnost, moraju regulisati na adekvatan i poseban način.

S obzirom da se sudska zaštita pred sudovima opšte nadležnosti, po pravilu, ograničava na ispitivanje zakonitosti, sistem posebnih upravnih sudova je povoljniji za građane jer predviđa dublje ispitivanje upravnih akata, naime pred upravnim sudovima se po pravilu ispituje i zakonitost i celishodnost upravnog akta (Denković D., 1967-1968, knj.2: str.232). Ponekad se celishodnost ispituje indirektno sa pozivom na institut zabrane zloupotrebe vlasti.

Francuski Državni savet - U Francuskoj je najviši upravni sud ustrojen kao Državni savet. Ovaj organ se obično opisuje kao prevashodno sudsko telo. Ovakav opis nije sasvim adekvatan, jer su sudske nadležnosti Državnog saveta tesno povezane sa njegovim upravnim nadležnostima. Državni savet ima i značajnu normativnu funkciju s obzirom da mu zakon izričito dodeljuje savetodavnu ulogu da daje mišljenje o nacrtima zakona i ordonansi, kada vlada hitno zahteva (Denković D., 1967-1968, knj.2: str.237). Normativna funkcija Državnog saveta dolazi naročito do izražaja usled odstustva kodifikacije opšteg upravnog postupka. Čak ni postojanje nekih osnovnih pravnih sredstava nema izričit zakonski osnov. Stoga ne čudi kvalifikacija da je Državni savet „praktično glavni stvaralac francuskog upravnog prava“ (Marković R., 2002: str.29). U oblasti upravnog prava Francuska primenjuje anglo-saksonski sistem stvaranja prava od strane sudija tzv. case law sistem. To ne znači da u francuskom upravnom pravu nema zakonskih izvora, već da je dobar deo prava stvoren od strane samog Državnog saveta njegovom praksom. To se naročito odnosi na osnovna načela upravnog prava. Načelo odgovornosti države i državnih službenika za štetu, formulisano je u odlukama Državnog saveta (Marković R., 2002: str.29).

Mada je sistem upravnog sudstva na čelu sa Državnim savetom nastao sa pozivom na dosledno shvaćenu podelu vlasti, prema kojoj redovni sudovi ne mogu preispitivati zakonitost akata uprave, on je,

tokom svog razvoja, evoluirao do stanja u kome Državni savet istovremeno vrši i povezuje različite sudske, upravne i normativne funkcije. Ova institucija je veoma originalno ustrojena, a njeno ustrojstvo pre je izraz istorijske evolucije i iskustva no unapred postojeće i osmišljene namere. U svakom slučaju Državni savet je dao bitan doprinos institucionalizaciji ideje pravne države u Evropi. Njegovo iskustvo pokazuje da se metodi stvaranja prava dva tipiska pravna sistema, evropsko-kontinentalnog i anglo-saksonskog ne mogu do kraja razdvojiti, da svaki pravni sistem formalno ili prećutno počiva na oba metoda stvaranja prava te da je konkretan pravni sistem uvek izraz određenog odnosa ovih elemenata i njihove ravnoteže.

Diskreciona vlast i pravna država

Konačna reč u primeni diskrecione vlasti prenosi se putem upravnog spora sa uprave na sud.³ Time problem međutim nije rešen s obzirom da se diskreciona vlast, bez obzira ko je vrši, i princip pravne države nalaze u principijelnoj protivrečnosti. Dajsi je u Engleskoj bio glavni zastupnik ovog shvatanja.⁴ Problem je međutim u tome što je diskreciona vlast u pravu nužna, jer se bez nje ne mogu prevazići nedostaci koji proizilaze iz prirode opšteg pravila. Pošto opšte pravilo ne može predvideti sve individualne slučajeve nužno je nekom organu poveriti diskrecionu vlast u cilju individualizacije pri primeni prava. Bez diskrecione vlasti pravo bi bilo slepo, rigidno, nepravedno, a ponekad i surovo. Paradoksalno, ono je često isto takvo upravo zbog primene diskrecione vlasti. Kako god da se okrene izgleda da je pravna tehnika nesavršena i da je jedno od dva zla nužno u pravu. Ni pokušaj kombinovanog rešenja nažalost ne daje naročite rezultate, jer je teško naći pravu meru u odnosima dva suprotna načela. Postojanje diskrecione vlasti je glavni razlog za osnovanu skepsu da će vladavina prava ikada biti barem optimalno ostvarena.

Još od Grka pa sve do današnjih dana u pravnoj misli i praksi postoji neprekidno kolebanje u odnosu na ključno pitanje o pravoj meri odnosa između formalno-logičkog (mehaničkog) i diskrecionog elementa u pravu. Mnogi smatraju da ideja o dominaciji mehaničkog elementa u sudskoj funkciji, kroz koju se rešavaju sporovi potiče iz Aristotelove Politike. Po Aristotelu, diskreciono ovlašćenje je izvršni atribut (Paund R., 2000, knj.2: str.398), dok u suđenju na osnovu prava (pravila) nema diskrecionog ovlašćenja. Paund smatra da je *ta ideja u praksi propala „kao što je to bio slučaj i sa idejom o potpunom razdvajanju sudskog od pravostvaralačkog postupka“* (Paund R., 2000, knj.2: str.398).

Posle Francuske revolucije koja je prihvatila ideju o dosta radikalnom razdvajanju pravnih funkcija, problem koji je nastao anatemisanjem diskrecionih ovlašćenja suda rešavan je tako što se pokušavalo da se za svaki pojedini slučaj predvidi odgovarajuće pravilo. Ovakva strategija je dovela do proliferacije pravila i zagušenja zakonodavnog organa. Pored toga, mnoštvo pravila je dovodilo do stvaranja sličnih pravila za slične slučajeve, usled čega se opet, samo na drugi način otvaralo isto pitanje, koje pravilo u konkretnom slučaju treba izabrati i primeniti. Mada se može stvoriti privid da se ovo pitanje može rešiti formalno-logički (mehanički), ono se u stvarnosti rešava slobodnim tj. diskrecionim opredeljenjem sudija, koje je podjednako inspirisano kako pravnim, tako i praktičnim i moralno-političkim razlozima. Pri izboru pravila koje treba primeniti, sudije pre svega vode računa o posledicama svog izbora, a naročito o tome koliko bi takav izbor bio pravičan u konkretnom slučaju. Ovde se vidi krupan problem koji je imanentan traženju pravde na osnovu pravila. *Pravda i pravila se ne daju do kraja spojiti*. Pravda zahteva potpuno individualizovanje, a ono je nemoguće kad postoje pravila. Sa druge strane, potpuno individualizovanje

³ O diskrecionoj vlasti vidi šire: I. Krbeč, *Diskreciona ocena*, Zagreb 1937.

⁴ A. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, str. 175-176, navedeno prema: K. Čavoški, *Pravo kao umeće slobode*, str. 44-45.

razvlašćuje zakonodavca, stavljajući pravno-stvaralačku funkciju u celini u ruke sudija, mada su oni neizbomi, birokratski funkcioneri, što je nemoguće u demokratskom društvu. Puno individualizovanja podrazumeva sistem totalne moći suda i apsolutnog poverenja u savesnost i stručnost sudija. Iskustvo kazuje da je bilo kakvo preterano poverenje pa i u sud, neosnovano. U modemoj državi koja se zasniva na podeli vlasti i masivnom stvaranju specijalizovanih pravila, sud ne može posedovati najvažniji deo pravno stvaralačke funkcije. Sistem pune individualizacije takođe principijelno negira pravnu jednakost građana i to je jedan od glavnih razloga, ako ne i glavni, što ne može biti prihvaćen.

Pravna jednakost, pored drugih razloga, diktira da se pravičnost mora tražiti preko pravila. Tako vidimo da su pravila nužna, ali nužna je i određena sloboda tj. diskrecija funkcionera koji primenjuju pravila. Bez ove slobode, tj. diskrecije, nema pravičnosti niti adekvatne usaglašenosti pravnog, moralnog i pragmatiskog pristupa u odlučivanju. Stoga je pronalaženje adekvatne mere formalno-logičkog i diskrecionog elementa u primeni prava (pravila) principijelna teškoća svakog pravnog sistema. Ovde ne pomaže nikakva nauka, već je jedini oslonac osećaj za meru i realnost tj. iskustvo i intuicija. Tako se potvrđuje rimska misao da je pravo pre svega veština kojom se dolazi do dobrog i pravičnog.

Iako su kao tipski modeli različiti, pravila i diskrecija se u okviru pravnog sistema prožimaju. Pravila se često pored jasno ograničenih pravnih pojmova služe i standardima, koji su u stvari jedan oblik ili tehnika sprovođenja diskrecije.

Upravna funkcija (funkcija vođenja, usmeravanja i podešavanja) je po svojoj prirodi politička, nezavisno od pravne forme i pravnih sredstava ostvarivanja. Upravno-politička funkcija, po svojoj prirodi traži slobodu, izvestan manevarski prostor u odnosu na pravila. Pravni izraz ove slobode je diskreciono ovlašćenje. No, vršenje diskrecije može biti usmereno određenim pravilima. Ovde se opet vidi preplitanje diskrecije i pravila. Ova dva elementa se preplicu ne samo u okviru uprave, kako je mislio Aristotel, već i u okviru sudske funkcije. Klasična sudska funkcija, pogotovu u krivičnoj materiji kada se odmerava kazna u okviru zakonskog minimuma i maksimuma počiva umnogome na diskreciji. U građanskoj materiji je često nejasno koje propise treba primeniti ili kako neki propis protumačiti. I ovo pitanje se, kako smo videli, rešava putem diskrecije. Od uvođenja upravnog spora, dodatno se relativizovala razlika između upravne i sudske funkcije. Mada se upravni sud bavi samo zakonitošću konačnog upravnog akta, i ovaj zadatak mu pruža dovoljno manevarskog prostora za primenu diskrecije. Ona se još znatnije proširila od kada se afirmisala teorija o zabrani zloupotrebe prava, odnosno vlasti. Ova teorija je omogućila upravnom sudu da znatno osnaži svoju diskreciju i prekorači granice striktnih pravila, da se upusti u ispitivanje motiva, naizgled tj. formalno zakonitih odluka. Pravni osnovi za ukidanje upravnog akta zbog zloupotrebe vlasti formulisani su krajnje uopšteno, putem tehnike pravnog standarda. Stoga su ovlašćenje protiv akata donetih zloupotrebom vlasti – kruna diskrecije.

Odnos mehaničkog i diskrecionog elementa varira od epohe do epohe, što zavisi od preovlađujućih pravnih i političkih teorija, a takođe u jednom trenutku varira od jedne do druge pravne oblasti. Ideja o podeli vlasti dobro ilustruje uticaj pravno-političkih teorija na preovlađujući oblik stvaranja prava (primat zakonodavne vlasti) i time izazvani primat mehaničkog elementa. U teoriji podele vlasti, uprava i sudstvo se smatraju vlastima primene prava, koje su vezane opštim zakonodavnim pravilima. Ova pravila se primenjuju logičkim silogističkim metodom. Stoga ovaj pristup podrazumeva da je element diskrecione vlasti donekle ograničen i potisnut. Vladajuća pravna teorija može da stavlja akcenat na jedan ili drugi pravni ideal, što takođe utiče na odnos mehaničkog i diskrecionog elementa. Ukoliko pravna teorija stavlja akcenat na pravnu i društvenu sigurnost, to stimuliše mehanički element u pravu, tj. pridržavanje jezičkog značenja pravila u ime pravne sigurnosti. Ukoliko teorija stavlja akcenat na pravdu i pravičnost to nesumnjivo ojačava ulogu diskrecionog elementa. Od velikog značaja je i tip i sadržaj teorije tumačenja koje

preovlađuje u jednoj epohi. Tokom istorije su se smenjivale dosta elastične i veoma striktno teorije tumačenja. Očito je da elastične teorije tumačenja stimulišu porast uloge diskrecije u pravu.

Na kraju, i jedno veoma apstraktno, teorijsko pitanje, kao što je pitanje o pojmu prava, utiče na odnos mehaničkog i diskrecionog elementa u jednom pravnom sistemu. Odnos ovih elemenata bitno zavisi od toga da li se pojam prava izjednačava sa tipom striktnih pravila, tipom pravila-orijentira, (pravila-okvira, pravila-standarda), ili se priznaje da se pod pravom podrazumeva i jedan i drugi tip pravila.

Ukoliko u jednom trenutku u društvu dominira pravna teorija koja pod pravom podrazumeva uglavnom samo striktna pravila, takav pristup stimuliše i striktan tip tumačenja i uopšte formalno-logički tj. mehanički element u pravu. I obrnuto, elastično shvatanje prava, kada se pod pravom podrazumevaju pre svega pravila koja postavljaju orijentire, okvire i standarde, stimuliše elastični tip tumačenja i diskrecioni element u pravu.

Prema Paundu, službeno odlučivanje u skladu sa pravilima (shvaćenim pre svega prema modelu striktnih pravila) ima nekoliko prednosti:

”

- 1) pravo omogućuje da se predvidi pravac kojeg se drži pravosuđe u akciji (*što znači da obezbeđuje pravnu sigurnost - dodao M.Ž.*)
- 2) pravo sprečava pogreške kod individualnog prosuđivanja (*službenika i sudija*). (*Greške su često motivisane dobronamernim, ali pogrešnim ili površnim razlozima slabih službenika. Sa druge strane, pravo sputava jake i kreativne sudije, ali je ova situacija cena za prethodno navedenu korist – dodao M.Ž.*)
- 3) pravo je prepreka protiv neprikladnih motiva koje mogu imati oni koji obavljaju pravosudnu funkciju
- 4) pravo snabdeva upravnog službenika i sudiju standardima u kojima su formulisane (*i razrađene – dodao M.Ž.*) etičke ideje zajednice
- 5) pravo pruža sudiji korist celokupnog iskustva njegovih prethodnika
- 6) pravo sprečava žrtvovanje najviših društvenih i individualnih interesa očividnijim i neposredno izraženim, ali manje vrednim neposrednim interesima (*ova korist proizlazi iz toga što su pravna pravila unapred i apstraktno formulisana, što omogućava da se njima odmere svi interesi koje treba osigurati i odredi relativan značaj svakog od njih na duži rok – dodao M.Ž.*)“ (Paund R., 2000: knj.1, str. 487).“

Sa druge strane, odlučivanje na osnovu pravila (tu se pre svega misli na striktna pravila) ima i nekih slabosti (Paund R., 2000: knj.1, str. 470):

- 1) Pravila su stvorena za prosečne i tipične slučajeve. Stoga su pravne posledice u netipičnim slučajevima neočekivane a često i apsurdne.
- 2) Kada odlučuju na osnovu pravila, službenici i sudije imaju tendenciju da ih tretiraju više kao svrhu nego kao sredstvo. Usled toga se pravo, umesto da bude praktičan mehanizam i pomoć pri odlučivanju, pretvara u nešto slično kvazi naučnoj tvorevini koja zahteva formalno-logički način primene.

- 3) Stalna pojava novih, netipičnih slučajeva, dovodi do uvećanja broja pravila, usled čega pravni sistem postaje sve komplikovaniji, težeći pravilima čak i tamo gde ona nisu korisna, u društvenim odnosima kojima više odgovara regulacije putem diskrecionog ovlašćenja.
- 4) Pravo počiva na moralnim i političkim shvatanjima i principima koji tradicionalno i trenutno preovlađuju u jednom društvu. Stoga ono uvek kasni sa usklađivanjem u odnosu na najaktuelnija i najnaprednija shvatanja.

Navedene slabosti odlučivanja na osnovu prava (pravila) dovode su u prošlosti više puta do toga da država i pravo nisu mogli da ispune svoje ciljeve. Reakcija na ovakvo stanje uvek se sastojala u jačanju diskrecionih ovlašćenja službenika i delimičnom povratku ka pravdi bez prava, tj. pravila. Po rečima Šeldona Emosa „naizmenično pojavljivanje prava i prava pravičnosti, u smislu njihovog uzajamnog kontrolisanja i ispravljanja, predstavlja trajni, a ne prolazni fenomen“.

Diskrecija u pravu dolazi do izražaja:

- 1) u iznalaženju prava (Jering);
- 2) u tumačenju prava;
- 3) konkretizovanju protumačenog prava na određeni slučaj (Štamler).

Kada je reč o tumačenju prava, u poslednja dva veka preovlađivala su tri pristupa. Analitički, pozitivistički i normativistički pravci preferiraju striktno, jezičko i logičko tumačenje. Istorijska pravna škola smatra da su zakони manje-više deklarativne prirode i da izražavaju pravo koje je već postojalo. Stoga se ona zalaže za istorijsko istraživanje, tj. tumačenje značenja pravila. Istorijsko tumačenje, međutim, ne negira vezanost za pravilo kada je njegov sadržaj jednom utvrđen. Analitičke škole i istorijska škola, koje dominiraju u 19. veku, gledaju dosta strogo na diskrecioni elemenat u sferi primene prava. Zbog svoje striktnosti i formalizma, ovi pravci u praksi su bili dosta neuspešni. Međutim, kada je to logika situacije nalogala, krajnje apsurdna rešenja su izbegavana tj. diskrecija je primenjivana pod vidom tumačenja.

Neke druge škole, pak, preferiraju elastičnija tumačenja. U Francuskoj, Ženi je bio pobornik novog i elastičnijeg metoda tumačenja. U Nemačkoj je bila posebno jaka škola slobodnog prava. Za nju je zakonsko pravilo predstavljalo samo opštu smemicu, a najbitnije je bilo razumno i pravедno rešenje konkretnog spora. Ova škola insistira da ne treba slučaj uklapati u pravilo, već pravilo putem diskrecije prilagoditi konkretnom slučaju. Jednom rečju, smatra se da je diskreciono prilagođavanje, konkretizovanje pravila, tj. individualizacija, imanentan i legitiman deo sudske funkcije. Odluka suda zavisi ne samo od propisa već i od njegove konkretizacije i individualizacije. Primenjujući pravo, sud nije vođen samo pravom i logikom već i iskustvom, razumom i pravdom. Ovo shvatanje zasniva se na izjednačavanju prava sa pravilima – standardima i okvirima, uz široko prihvatanje diskrecije službenika i sudija.

Kontrola policije od strane javnog tužioca

Jedan deo nadležnosti policije, odnosi se na otkrivanje i hapšenje učinilaca krivičnih dela. Ovim delom svoje nadležnosti policija je tesno povezana sa javnim tužilaštvom. Ona zapravo obavlja pripremne zadatke bez čijeg uspešnog okončanja tužilaštvo ne može da izvrši svoj zadatak gonjenja učinilaca krivičnih dela. Povezanost policije i tužilaštva je naročito jaka u sistemu tzv. Mešovitog koncepta krivične istrage u kome su ovlašćenja tužilaštva u pogledu vođenja predkrivičnog postupka znatno veća. Ova ovlašćenja odnose se i na obavezna uputstva i naloge policiji i podrazumevaju kontrolu nad njenim radom. No, bez obzira na koncept

istrage u svim sistemima tužilaštvo indirektno ocenjuje rad policije odlučujući da li krivična prijava policije sadrži dovoljno valjanih dokaza na osnovu kojih se može podići optužnica. Mogućnost podizanja optužnice protiv pripadnika policije zbog nezakonitog vršenja službenih ovlašćenja takođe predstavlja značajno sredstvo putem kojeg tužilaštvo kontroliše policiju.

Kontrola policije od strane ombudsmana ili zaštitnika građana

Ombudsman ili Zaštitnik građana, kako se kod nas naziva ovaj organ, ima zadatak da kontroliše zakonitost rada državne uprave uključujući tu i policiju pri čemu naročito vodi računa o zaštiti osnovnih prava i sloboda građana. Zaštitnik građana nije organ meritornog odlučivanja. On pod određenim uslovima ima pravo da privremeno obustavi izvršenje spornog akta, a svoju funkciju obavlja pre svega, putem prava pokretanja odgovarajućeg postupka pred nadležnim organima. Tu je pre svega reč o pokretanju sudskog postupka, disciplinskog postupka ili o iniciranju razrešenja organa koji se smatra odgovornim za određeni propust. Zaštitnik građana postupa samoinicijativno, na osnovu sopstvenih saznanja ili pritužbi građana, ali tek pošto su prethodno iscrpljena pravna sredstva koja građaninu stoje na raspolaganju.

kontrola Parlamenta i Vlade nad radom policije i uprave

Pored pravne kontrole policija i uprava su podvrgnute i političkopravnoj kontroli. Ovu kontrolu u parlamentarnom sistemu vrše vlada i parlament. Osnovni institut parlamentarne kontrole uprave je politička odgovornost ministra odnosno vlade kao celine. Pitanje političke odgovornosti ministra kao starešine upravnog resora može pokrenuti vlada ili parlament, a pitanje političke odgovornosti vlade po prirodi stvari pokreće parlament. U našem sistemu, kao i nekim drugim zemljama, vlada kao nadzorna instanca viši ne samo političko-pravnu već i pravnu kontrolu uprave. U tom svojstvu ona može poništiti ili ukinuti pojedinačni akt ministarstva, osim akata izričito određenih zakonom. Ovim pravom potvrđuje se položaj vlade kao organa koji rukovodi radom državne uprave i odgovara za njen rad.

Pravna sredstva koje obezbeđuju zakonitost rada sudstva (nezavisnost sudstva i odgovarajući pravni postupak)

Da bi se obezbedio valjan i zakonit rad sudstva, neophodno je obezbediti određene institucionalne pretpostavke. One se tiču, pre svega, nezavisnosti sudstva i obezbeđenja odgovarajućeg pravnog (sudskog) postupka. To se postiže uvođenjem principa profesionalnih, stalnih i nepokretnih sudija i različitim procesnim pravima (garancijama) stranama kojima se obezbeđuje odgovarajući i ispravan, tj. civilizovan i fer postupak. Među ovim pravima posebno se ističu javnost postupka, kontradiktornost postupka, pravo na odbranu, pravo na stručnog branioca, pravo na upotrebu maternjeg jezika, pravo na obrazloženu presudu, pravo na žalbu i upotrebu vanrednog pravnog sredstva. U svim modernim državama sudski postupak je uređen veoma detaljnim i preciznim zakonima čiji je cilj da se obezbedi ispravno, tj. racionalno i pravično postupanje suda. Poseban značaj za obezbeđenje zakonitosti ima princip dvostepenosti odlučivanja i pravo na žalbu. Odlukom o žalbi sudski akt postaje pravosnažan, ali je i tada protivu njega moguće izjaviti vanredna pravna sredstva.

Nezavisnost i nepristrasnost sudstva moguća je samo u sistemu u kome je sprovedeno načelo podele vlasti. Bez primene ovog načela funkcija suđenja ostaje pod uticajem zakonodavnog ili upravnog organa usled čega sudstvo gubi svaku nezavisnost i nepristrasnost. Načelo podele vlasti ne može se u praksi sprovesti do krajnjih granica zbog potrebe za izvesnom koordinacijom između različitih vlasti i potrebe za

njihovom međusobnom pravnom kontrolom. Tako, neophodna sudska kontrola zakonitosti rada uprave narušava načelo podele vlasti mešanjem suda u rad uprave. Sa druge strane uprava se meša u rad sudstva pravom predlaganja sudija parlamentu. U novije vreme u nekim državama uloga u predlaganju sudija poverava se posebnom organu koji se obično naziva Visoki sudski savet. U njegov sastav najčešće ulaze šef države, ministar pravosuđa, određeni broj sudija, naročito viših sudova i istaknuti pravni stručnjaci. Na ovaj način sudstvo stiče pretežan uticaj pri imenovanju svojih kadrova.

U krajnjoj liniji kontrola zakonitosti svih pojedinačnih pravnih akata, uključujući i pojedinačne akte upravne vlasti, nalazi se u rukama vrhovne pravosudne instance u jednoj državi. Ukoliko ova instanca nije dovoljno nezavisna, nepristrasna, kompetentna i moralno odgovorna, sva pravna sredstva kojima se teži ostvarenju pravne države ostaju bez stvarnog efekta.

Mogućnost uspostavljanja nezavisnog sudstva umnogome zavisi od načina izbora sudija. Pitanje *ko je ovlašćen da predlaže i imenuje sudije* je ključno političko pitanje, naročito ako se ima u vidu ovlašćenje suda da pravno kontroliše upravu. Kontrolu nad osobljem sudova od srednjeg veka do danas su ostvarivali razni subjekti. Pre apsolutne monarhije, pa i u njenoj prvoj fazi Katolička crkva je imala monopol nad univerzitetskim pravnim obrazovanjem i potpunom sudijskih mesta. Ovakvo stanje nije bilo politički prihvatljivo za nacionalnu, apsolutističku državu, te je stoga ona vremenom izborila monopol nad visokim pravnim obrazovanjem i imenovanjem sudija. Novonastala kontrola sudova od strane plemstva predstavljenog u parlamentima nije bila prihvatljiva ni za kralja ni za široke mase stanovništva. Šef države i vlada, tj. upravna vlast, je na kraju uspeła da uspostavi monopol nad imenovanjem sudija. Ovo stanje izmenilo se tek u 20. veku kada je u više zemalja uvedena institucija Visokog ili Vrhovnog saveta sudstva. Kroz ovu instituciju sudska vlast je obezbedila učešće postojećih sudija u izboru novih sudija. Propisani balans upravne, sudske i zakonodavne vlasti nije svuda isti, a sa vremenom se takođe menja.

Prema francuskom Ustavu iz 1958. ministar pravosuđa je povratio ovlašćenje da predlaže kandidate za sudijska mesta, osim za više sudove, za koje daje samo mišljenje o predlozima Vrhovnog saveta pravosuđa. Što se tiče sastava Vrhovnog saveta pravosuđa, predsednik imenuje dva člana neposredno, a sedam sa liste koju sastavljaju sudska tela.

U Nemačkoj je, prema važećem Ustavu iz 1949., akode prihvaćen sistem pretežnog uticaja ministra pravosuđa pri imenovanju sudija, osim za najviše sudske položaje. U Srbiji, prema Ustavu iz 2006., Visoki savet sudstva predlaže Narodnoj skupštini sudije koji se biraju po prvi put, na period od tri godine, dok samostalno bira i razrešava sudije za trajno obavljanje funkcije i samostalno odlučuje o unapređenju sudija ili njihovom raspoređivanju u drugi sud. U sastav Visokog saveta sudstva, prema ustavu, ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravosuđa i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština. Među izbornim članovima šestoro moraju biti sudije, jedan advokat i jedan profesor pravnog fakulteta. Za razliku od francuskog, dualističkog parlamentarizma, u kome je ključna uloga u popuni sastava Vrhovnog veća pravosuđa poverena šefu države, u Srbiji je popuna Visokog saveta sudstva u duhu jednog klasičnijeg parlamentarizma pod dominacijom parlamentarne većine, kako u odnosu na članove po položaju, tako i u odnosu na izabrane članove. Ovakav način izbora članova Visokog saveta sudstva je ispravan jer ne bi bilo logično da sudska vlast, koja uživa najveću nezavisnost u sistemu vlasti i kontroliše zakonitost akata uprave, pri čemu jedina ne mora da uživa poverenje naroda, raspolaže ključnim uticajem u popuni sopstvenih položaja. U suprotnom, sistem vlasti bi bio zasnovan, na dominaciji sudstva, umesto na njegovoj nezavisnosti.

Nezavisnost sudstva i pravni stalež

Jedan od elemenata bez koga nema pravne države je i postojanje skupa profesionalnih pravnika koji su privrženi pravilima struke, profesionalnom moralu i idealu zakonitosti i pravne države. Poseban pravni stalež u Engleskoj je nastao još u 13. veku (Fridrih K., 2005: str. 107). Koren pravnog staleža je u posebnoj tipu pravnog obrazovanja u okviru pravnih udruženja (bratstava) tzv. Inns of Court u kojima se proučavalo Common Law nasuprot pravnom obrazovanju pod crkvenim univerzitetima gde je akcenat bio na rimskom i crkvenom pravu. U Engleskoj je postepeno sa uspostavljanjem dominacije Common Law-a nastao običaj da se sudije moraju birati iz reda praktikujućih pravnika, obrazovanih na toj tradiciji, umesto kadrova obrazovanih na crkvenim univerzitetima. U početku, sudije i advokati su činili stalež koji je davao podršku monarhiji protiv Katoličke crkve i lokalnih feudalaca. No, sa zahtevima Kralja da se uspostavi romanistička koncepcija prava i njegovih prerogativa, došlo je do sukoba Kralja i pravnog staleža. Stavove pravnog staleža najbolje je izrazio E. Kouk, koji je formulisao čuvenu tezu da je „*Kralj pod pravom*“. Ova teza je najčvršći osnov zahteva pravnog staleža za uspostavljanje vladavine prava. Ako se ne bi imala u vidu samosvest i snaga pravnog staleža, i njegova privrženost Common Law-u i vladavini prava, ne bi se pravilno mogao razumeti princip nezavisnosti sudstva. Bez adekvatne moralne i stručne kontrole pravnog staleža, sudska nezavisnost bi se pretvorila u arbitramost i sudsku tiraniju (Fridrih K., 2005: str. 107).

Princip sudske nezavisnosti kasnije je prihvaćen u Evropi, a potom i u drugim zemljama. Međutim, u zemljama kontinentalnog pravnog sistema on nije ostvaren u toj meri kao u zemlji svog porekla, s obzirom na drugačiju tradiciju, tip pravnog sistema i nedovoljnu samostalnost i snagu pravnog staleža.

Sudska kontrola rada zakonodavstva (ustavnosti zakona)

Dosledno sprovođenje principa pravne države zahteva da se pored uprave i sudstva i zakonodavna vlast podvede pod pravni poredak. U modernoj državi, taj zadatak je poveren ustavu kao osnovnom zakonu jedne zemlje. Posle viševjekovnog razvoja ideja pravne države u savremenom značenju obuhvata i pravno ograničenje zakonodavnog tela, tj. ideju konstitucionalne demokratije. Pravna ograničenost zakonodavnog tela ima formalni i materijalni aspekt. Formalni aspekt ograničenosti zakonodavnog tela znači da ono može usvajati zakone samo ukoliko je organizovano i izabrano u skladu sa ustavom, i u skladu sa ustavnim procedurom. Materijalni aspekt pravne ograničenosti zakonodavnog tela znači da zakoni, koje ono usvaja u pogledu sadržine ne smeju biti suprotni sadržini ustava. Zakonodavni i drugi akti predstavničkog tela moraju prema tome biti u skladu sa ustavom, kako u pogledu forme, tako i u pogledu sadržine. Za obezbeđenje pravne ograničenosti zakonodavnog tela, u većini modernih država se ustanovljava Ustavni sud, kao poseban pravno-politički organ. U anglo-saksonske zemljama i nekim drugim zemljama koje su pod njihovim pravno-političkim uticajem ovaj zadatak obavljaju redovni sudovi, pre svega Vrhovni sud.

Literatura

- 1) Bayley D.H., Patterns of Policing; New Brunswick: Rutgers University Press, 1990.
- 2) Bittner E., The Functions of the Police in Modern Society, Gan and Hain Publishers, Cambridge, 1980.
- 3) Čavoški K., Pravo kao umeće slobode, Beograd, 1994.

- 4) Denković D., Upravno sudstvo u Francuskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 1967-1968., knjiga 2.
- 5) Fridrih K., Konstitucionalna demokratija, Podgorica, Cid, 2005.
- 6) Krbeč I., Zakonitost uprave, Zagreb, 1936.
- 7) Krbeč I., Diskreciona ocena, Zagreb, 1937.
- 8) Lilić S., Upravno pravo, Beograd, Sl. Glasnik i Pravni fakultet u Beogradu, 2008.
- 9) Marković R., Upravno pravo, Beograd, 2002.
- 10) Paund R., Jurisprudencija, Beograd-Podgorica, Sl. List – Cid, 2000.
- 11) Petrović M., Pravna vezanost i ocena celishodnosti državnih vlasti i organa, Beograd, Institut za uporedno pravo, 1981.
- 12) Tomić Z., Upravno pravo, Beograd, Sl. Glasnik i Pravni fakultet u Beogradu, 2009.
- 13) Zekavica R., Položaj i uloga policije u pravnoj državi – doktorska disertacija (neobjavljeno, uvid moguć u Biblioteci Pravnog fakulteta u Beogradu).

Summary

U radu se razmatraju upravna (unutrašnja) i sudska (spoljašnja) kontrola policije s obzirom na norme unutrašnjeg zakonodavstva. Pri tom se prvo prikazuju opšti principi i mehanizmi ove kontrole tipični za svaku pravnu državu i posebno evropsko-kontinentalni pravni sistem. Potom se ukazuje na pojedine specifičnosti koje postoje u našem pravnom sistemu. Prvo se ukratko prikazuje naš pravni režim instancione kontrole, kontrole od strane specijalizovanih organa unutrašnje kontrole zakonitosti i kontrole putem disciplinske odgovornosti. Kada je reč o sudskoj kontroli policije analiziraju se dobre i loše strane različitih sistema sudske kontrole. U cilju celovitog prikaza kontrole ukratko se prikazuju i mehanizmi kontrole koju vrše javno tužilaštvo i zaštitnik građana. Takođe se ukazuje na značaj političke kontrole koju vrše vlada i parlament i njenu komplementarnost sa pravnom kontrolom. Naglasak rada je na tome da se prikaže kako je normativno konkretizovana primena pojedinih mehanizama pravne države kada je reč o policiji. Autor smatra da su u našem pravnom sistemu usvojena i primenjena gotovo sva pravna sredstva koja su afirmisana u najrazvijenijim zemljama. Posebna pažnja posvećena je kontroli diskrecione vlasti policije, pri čemu se razmatraju i neka teorijska pitanja o diskrecionoj vlasti.

MEĐUNARODNOPRAVNI STANDARDI U MATERIJALNOM DIJELU NOVOG ZAKONA O ZAŠTITI I POSTUPANJU SA DJECOM I MALOLJETNICIMA U KRIVIČNOM POSTUPKU U REPUBLICI SRPSKOJ

doc. dr Ljubinko Mitrović

Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka

Nikolina Grbić-Pavlović, master

Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka

Apstrakt: Korpus o univerzalno priznatim ljudskim pravima i slobodama uključuje i "specijalna" prava maloljetnih lica, s izraženim opredjeljenjem za posebnu i snažniju zaštitu i razvoj maloljetnika. Proces odvajanja maloljetnih delinkvenata u posebnu kategoriju učinilaca krivičnih djela započeo je postupnim uvođenjem posebnih sankcija. Vrste sankcija koje se propisuju za maloljetnike i njihova primjena i danas su glavni kriterij za ocjenu vrijednosti svakog nacionalnog maloljetničkog zakonodavstva.¹ Drugačiji položaj maloljetnih u odnosu na punoljetne učinioce krivičnih djela u savremenim kaznenim zakonodavstvima nalažu mnogobrojne međunarodne konvencije, pravila, smjernice, preporuke, rezolucije i drugi dokumenti Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope. Ovi međunarodni dokumenti naglašavaju potrebu za uvođenjem posebnih sankcija za maloljetnike, te sadrže niz preporuka za države članice međunarodne zajednice koje se odnose na postupanje s maloljetnim učinicima krivičnih djela, zatim na usvajanje vrste sankcija za maloljetnike, načela za njihovu primjenu i vrste tretmana prema osuđenim maloljetnicima.² Zbog obimnosti materije, u ovom radu autori će ukazati na međunarodne dokumente koji su poštovani prilikom donošenja materijalnog dijela Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u Republici Srpskoj.³

Ključne riječi: međunarodnopravni dokumenti, maloljetnici, Zakon, mjere, sankcije.

Međunarodnopravni dokumenti u vezi sa maloljetnicima

Svakako je opštepoznato da je kaznenopravni status maloljetnih učinilaca kaznenih delikata u savremenim kaznenim zakonodavstvima potpuno drugačiji od statusa punoljetnih učinilaca krivičnih djela i prekršaja. Prije svega, ovo zbog toga što su maloljetnici posebna kategorija učinilaca kaznenih delikata, čija se ličnost odlikuje posebnim psihofizičkim karakteristikama koje zahtijevaju sasvim drugačiji oblik društvenog reagovanja na nedopuštena ponašanja. S druge strane, obaveza posebne i specifične reakcije društva na nedopušteno ponašanje maloljetnih lica (u odnosu na punoljetna lica) predmet je niza međunarodnopravnih dokumenata.⁴

¹ Grbić-Pavlović, N.: *Kaznenopravni aspekti maloljetničke delinkvencije u Republici Srpskoj*, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka, 2010. godine.

² Carić, A.: *Provedba standarda Ujedinjenih naroda za maloljetničko pravosuđe u Hrvatskom maloljetničkom kaznenom zakonodavstvu*, preuzeto sa www.pravst.hr - 23k, od 26. 8. 2008. godine.

³ Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 13/10) primjenjivaće se od 1. januara 2011. godine.

⁴ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/Rezol/2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine, bio je prvi obavezujući instrument koji je sadržao neke odredbe relevantne za prava djece u sukobu sa zakonom. Naime, član 6 (5) zabranjuje primjenu smrtne kazne

Prava maloljetnih učinilaca kaznenih djela na međunarodnom nivou garantovana su posredno, kroz međunarodne dokumente koji se tiču zaštite prava djece i maloljetnika. S druge strane, standardi koji se odnose na maloljetna lica veoma su značajni, a implementacija ovih standarda obezbijedena je i međunarodnim mehanizmima i instrumentima, kao i postojanom aktivnošću međunarodne zajednice za dosljednom implementacijom od strane država potpisnica.⁵

Najznačajniji međunarodnopravni dokumenti iz oblasti maloljetničkog pravosuđa jesu:

1. Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima djeteta iz 1989. godine⁶,
2. Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za maloljetničko pravosuđe - tzv. Pekinška pravila, usvojena od strane UN 1985. godine⁷,
3. Smjernice Ujedinjenih nacija za prevenciju maloljetničke delinkvencije - tzv. Rijadske smjernice iz 1990. godine⁸,
4. Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloljetnika lišenih slobode (od neosnovanog lišenja slobode) - tzv. Havanska pravila iz 1990. godine⁹,
5. Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za mjere alternativne institucionalnom tretmanu - tzv. Tokijska pravila iz 1990. godine¹⁰ i
6. Evropska pravila o društvenim sankcijama i mjerama za sprovođenje maloljetničkog krivičnog pravosuđa - tzv. Bečka pravila iz 1997. godine.

Uz njih, posebno su značajni dokumenti Savjeta Evrope, i to:

1. Preporuka broj P (87) 20 o društvenom reagovanju na delinkvenciju maloljetnika (1987),

nad maloljetnim licima, dok član 10 (2) (b) nalaže da maloljetnici budu odvojeni od odraslih osoba tokom trajanja pritvora prije suđenja, te im daje pravo na brzo suđenje. Isto tako, član 10 (3) nalaže da maloljetna lica koja izdržavaju zatvorsku kaznu budu odvojena od odraslih, te da svako postupanje s maloljetnicima treba provoditi u skladu s uzrastom i pravnim statusom djeteta. I na kraju, član 14 (1) daje maloljetnicima pravo na privatnost, dok član 14 (4) nalaže da se krivični postupak nad maloljetnim licima provodi uz vođenje računa o uzrastu djeteta, a s ciljem njegove rehabilitacije.

⁵ Grbić, N.: *Međunarodnopravni standardi koji se odnose na maloljetne izvršioce kaznenih djela*, časopis za pravnu teoriju i praksu Pravna riječ, Udruženje pravnika RS, Banja Luka, 2009. godine.

⁶ *Convention on the Rights of the Children (1989)* – A/Rezol/44/25, 25. novembar 1989. - Konvenciju o pravima djeteta usvojila je od Generalna skupština Ujedinjenih nacija 20. novembra 1989. godine, a stupila je na snagu 2. septembra 1990. godine. Njeno usvajanje je rezultat dugog procesa koji je trajao više od pola vijeka, a Konvencija postaje najvažniji međunarodni ugovor o pravima djeteta. Danas, Konvencija predstavlja ugovor o ljudskim pravima sa najviše ratifikacija (preko 200 država). Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravima djeteta Skupština Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije je donijela 13. decembra 1990. godine, a Konvencija je objavljena u Službenom listu SFRJ, Međunarodni ugovori broj 1590. Konvencija je procesom sukcesije postala pravno obavezujuća za Bosnu i Hercegovinu 1. septembra 1993. godine. Bosna i Hercegovina je ratifikovala Konvenciju UN o pravima djeteta, a potpisivanjem Dejtonskog sporazuma 1995. godine preuzela je obavezu poštovanja Konvencije na području cijele države. Konvencija se nalazi u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine i ima snagu ustavne odredbe. Na ovakav način međunarodno pravo direktno je postalo dio unutrašnjeg pravnog sistema naše države i direktno je nadređeno njemu, te se primjenjuje neposredno.

⁷ *The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice – The Beijing Rules*, usvojila je Generalna skupština UN, Rezolucijom broj 40/33, od 29. novembra 1985. godine.

⁸ *The United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency - The Riyadh Guidelines*, 1990, usvojila je Generalna skupština UN, Rezolucijom broj 45/112, od 14. decembra 1990. godine.

⁹ *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty – La Habana Rules*, 1990, usvojila je Generalna skupština UN, Rezolucijom broj 45/113, od 14. decembra 1990. godine.

¹⁰ *Standardna minimalna pravila UN za mjere alternativne institucionalnom tretmanu – Tokijska pravila* usvojena su rezolucijom Generalne skupštine, broj 45/110, od 14. decembra 1990. godine.

2. Preporuka P (88) 6 o društvenom reagovanju na delinkventno ponašanje mladih koji potiču iz migrantskih porodica (1989),
3. Evropska pravila za sankcije i mjere zajednice CE P (92) 16 i
4. Preporuka (2003) 20 o novim načinima tretiranja maloljetničkog prestupništva i o ulozi maloljetničkog pravosuđa (2003).¹¹

Međunarodna zajednica usvojila je i druge međunarodne i druge instrumente za opštu primjenu ljudskih prava koji su takođe važni za maloljetničko pravosuđe, a prethodili su Konvenciji o pravima djeteta. Oni uključuju:

1. Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (1948),
2. Sporazum Ujedinjenih nacija o građanskim i političkim pravima (1986) i
3. Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950).

Mnoge od ovih odredbi su ugrađene u Konvenciju UN o pravima djeteta.

Za dalji razvoj maloljetničkog krivičnog prava od posebnog je značaja *Rezolucija XVII Kongresa međunarodnog udruženja za krivično pravo* koji je održan u Pekingu 2004. godine.¹²

U 2008. godini, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je dva opciona protokola prema Konvenciji UN o pravima djeteta, i to:

1. Protokol za uključivanje djece u oružane sukobe i
2. Protokol o trgovini djecom, dječijoj prostituciji i dječijoj pomografiji.

Međunarodnopravni dokumenti u novom Zakonu o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u Republici Srpskoj

Standardi predviđeni u međunarodnopravnim aktima¹³ inkorporisani su i u odredbe novog Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u Republici Srpskoj. U

¹¹ Mitrović, Lj.: *Standardi UN i drugi međunarodni dokumenti u pozitivnom i „budućem“ maloljetničkom kaznenom pravu Republike Srpske*, Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2009. godine, str. 246.

¹² U Reviji za kriminologiju i krivično pravo, broj 1/2005, na str. 221-222 objavljen je tekst Rezolucije u cjelini. U Rezoluciji su usvojene sljedeće preporuke: 1) maloljetna lica podliježu zakonu sa svim njihovim specifičnim karakteristikama. Zbog ovih specifičnosti pravosudni sistem treba da razmatra krivičnu odgovornost maloljetnika kao zasebno pitanje u okviru elemenata krivičnog djela, 2) godine starosti za krivičnu odgovornost maloljetnika treba da budu određene na 18 godina, a minimalna godina starosti ne bi trebalo da bude ispod 14 godina u vrijeme izvršenja krivičnog djela, 3) maloljetni prekršioc zakona uglavnom bi trebalo da budu podvrgnuti vaspitnim mjerama ili drugim alternativnim kaznenim mjerama koje su usredsređene na rehabilitaciju pojedinca ili ako situacija zahtijeva u izuzetnim slučajevima i kaznenim mjerama u tradicionalnom smislu, 4) na maloljetnike ispod 14 godina mogu se primjenjivati samo vaspitne mjere, 5) primjena vaspitnih ili alternativnih kaznenih mjera koje su usmjerene na rehabilitaciju može biti proširena na zahtjev zainteresovanog lica do 25. godine, 6) imajući u vidu krivična djela izvršena od strane lica koja su starija od 18 godina, primjenjivost posebnih odredbi koje se odnose na maloljetnike može se proširiti do 25. godine starosti, 7) o krivičnoj odgovornosti maloljetnih lica moraju odlučivati specijalni sudski organi koji imaju zasebnu nadležnost od onih koji se bave punoljetnim licima, 8) odluke suda bi trebalo da budu zasnovane na preliminarnim multidisciplinarnim sudskim istragama otvorenim za ispitivanje obje strana i 9) potrebno je pokloniti posebnu pažnju interesu žtava i humanom odnosu prema njima.

osnovi novouspostavljenog sistema maloljetničkog krivičnog prava u Republici Srpskoj nalaze se određeni pravni standardi koji su predviđeni u više međunarodnih pravih akata. To su, između ostalog, sljedeći akti: Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za maloljetničko pravosuđe (tzv. Pekinška pravila), Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloljetnika lišenih slobode (tzv. Havanska pravila), Smjernice Ujedinjenih nacija za prevenciju maloljetničke delinkvencije (tzv. Rijadske smjernice), Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za mjere alternativne institucionalnom tretmanu (tzv. Tokijska pravila) i Evropska pravila o društvenim sankcijama i mjerama za sprovođenje maloljetničkog krivičnog pravosuđa (tzv. Bečka pravila). Uz njih, posebno su značajne i dvije preporuke Savjeta Evrope, a to su: Preporuka broj P (87) 20 o društvenom reagovanju na delinkvenciju maloljetnika i Preporuka P (88) 6 o društvenom reagovanju na delinkventno ponašanje mladih koji potiču iz migrantskih porodica.

Konvencija UN o pravima djeteta iz 1989. godine jeste prvi i najvažniji sveobuhvatni međunarodni dokument kojim se garantuju prava djeteta u svim oblastima života i predstavlja pravno obavezujući dokument, odnosno međunarodni instrument koji je dostigao skoro univerzalnu ratifikaciju, dok su pravila i smjernice tzv. "meki" zakoni, zbog čega nisu direktno obavezujući dokumenti za međunarodna, nacionalna i lokalna zakonodavna tijela, ali pretpostavljaju preporučeno postupanje i poželjno uređenje različitih aspekata maloljetničkog pravosuđa.¹⁴

Prije donošenja i usvajanja Konvencije UN o pravima djeteta, standardi ljudskih prava koji su se postavljali deklaracijama i konvencijama bili su opšte prirode, a pri tome se smatralo da ovakvi dokumenti mogu odgovoriti i na sve specifične zahtjeve koji se tiču djeteta. Usvajanjem Konvencije UN o pravima djeteta, stvara se sveobuhvatan korpus prava djeteta, čime ona, po prvi put u istoriji međunarodnog prava u oblasti ljudskih prava, dobijaju sveobuhvatnu i posebnu zaštitu.¹⁵

Bosna i Hercegovina je ratifikovala Konvenciju UN o pravima djeteta i ona je postala pravno obavezujuća. Potpisivanjem Dejtonskog sporazuma 1995. godine i ratifikacijom Konvencije UN o pravima djeteta, Bosna i Hercegovina, a samim tim i Republika Srpska, preuzela je obavezu poštovanja ovog međunarodnog dokumenta, a time i obavezu da:

a) u okviru nacionalne jurisdikcije utvrdi grupu zakona, pravila i odredbi koji se posebno primjenjuju na maloljetne prestupnike i

b) obrazuje institucije i organe kojima su povjerene funkcije maloljetničkog pravosuđa, a koje imaju za cilj da daju odgovore na različite potrebe maloljetnih prestupnika, štiteći istovremeno njihova osnovna prava, zatim da daju odgovore na potrebe društva, te da obezbijede i provedu temeljnu i pravednu primjenu ovih pravila.¹⁶

Član 3.1 Konvencije UN o pravima djeteta, koji propisuje da će "u svim aktivnostima koje se tiču djece, bez obzira na to da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tijela, najbolji interesi djeteta biti od prvenstvenog značaja", u potpunosti je sadržan u članu 1. Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku Republike Srpske¹⁷, u kome se definiše predmet i primjena samog Zakona.

Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za maloljetničko pravosuđe, poznatija kao Pekinška pravila, bila su prva pravila koja su usvojena s ciljem zaštite prava i potreba djece koja su u sukobu sa zakonom. Pekinška pravila daju okvir u pogledu granica u kojima bi trebalo da se kreću

¹³ Geraghty, T.: *Justice for children*, The Journal of criminal law and criminology, 1/1997, pp. 190-241.

¹⁴ *Rad policije sa djecom i mladima*, Priručnik za obuku, Save the Children UK, Sarajevo, 2005, str. 173.

¹⁵ Grbić, N., *op.cit.*

¹⁶ Prethodno navedeno je predviđeno Standardnim minimalnim pravilima UN za maloljetničko pravosuđe, tzv. Pekinškim pravilima, (pravilo 2.3).

¹⁷ U daljem tekstu Zakona.

nacionalna zakonodavstva maloljetničkog pravosuđa. U skladu sa pravilom 1.4, u kome se navodi da maloljetničko pravosuđe predstavlja nerazdvojan dio nacionalnog razvojnog procesa svake države, odnosno nerazdvojni dio sistema socijalne pravde za maloljetnike, donesen je novi zakon u Republici Srpskoj. Nadalje, Pekinškim pravilima se daju opšime smjernice za nacionalno maloljetničko pravosuđe, u smislu načina na koji organi i institucije treba da se odnose prema maloljetnicima koji su u sukobu sa zakonom, od trenutka kada je maloljetnik uhapšen do trenutka kada napušta pritvor.

Pekinška pravila daju zakonodavstvima zemalja putokaz za uređivanje maloljetničkog pravosuđa, ne navodeći uzrast maloljetnika. U njima stoji da "maloljetnik jeste dijete ili mlada osoba koja se, u dotičnom pravnom sistemu, u pogledu prestupa može tretirati drugačije od odraslih", čime je ostavljena mogućnost da se licima starosne dobi od 18 ili više godina sudi pred sudovima koji nisu za odrasle. Starosna granica (uzrasti od sedam godina starosti do 18 i više) zavisi od konkretnog pravnog sistema, uvažavajući u potpunosti ekonomske, društvene, političke, kulturne i pravne sisteme država članica.

Pravilom 2.2, maloljetnik i prestup definisani su kao elementi pojma maloljetnog prestupnika, tj. glavnog subjekta Pravila, dok pravilo 3.3 promovise mogućnost primjene Pravila i na mlade punoljetne prestupnike. Naravno, treba primijetiti da je u članu 1. Zakona definisano "da se njime utvrđuju posebna pravila postupanja prema djeci koja se nalaze u sukobu sa zakonom, mlađim punoljetnim licima i djeci koja su žrtve ili svjedoci...", čime se u potpunosti poštovalo pravilo 3.3. Takođe, u čl. 2. i 3. Zakona daju se definicije djeteta i definiše se uzrast maloljetnika u svrhu ovog Zakona. Naše maloljetničko krivično pravo u užem smislu podrazumijeva tretman djece (dječaka i djevojčica iznad 14, a ispod 18 godina) koja su došla u sukob sa zakonom, a u širem smislu odnosi se na tretman djece od trenutka kada dođu u sukob sa zakonom, utvrđivanje osnovnih uzroka zbog kojih djeca dolaze u sukob sa zakonom, prevenciju takvog ponašanja i reintegraciju djece.¹⁸

Vodeći se pravilom 4.1, kojim se propisuje da u "pravnim sistemima koji poznaju pojam minimalnog uzrasta za krivičnu odgovornost maloljetnika, ta granica neće biti vezana za suviše rani uzrast, imajući u vidu emotivnu, mentalnu i intelektualnu zrelost", u članu 2. stav 2. Zakona propisano je da se prema djetetu koje u vrijeme izvršenja krivičnog djela nije navršilo 14 godina ne mogu izreći krivične sankcije niti primijeniti druge mjere predviđene Zakonom.

U sklopu Pekinških pravila, u glavi 5. opštih principa, koja nosi naslov *Ciljevi maloljetničkog pravosuđa*, naglašena je dobrobit maloljetnika, kao i princip proporcionalnosti tj. srazmjere (pravilo 5.1, odnosno član 9. Zakona), te definisano da će postupak prema maloljetnicima biti vođen "u skladu s najboljim interesima maloljetnika, u atmosferi razumijevanja" koja će dozvoliti djetetu "da u njemu učestvuje... i da se slobodno izrazi" (pravilo 14.2). Postupak od strane kompetentnog i nepristrasnog organa treba da se vodi ekspeditivno, u prisutnosti roditelja i uz poštovanje djetetove privatnosti, a ako se proces vodi pred kamerama, štampa ili organ ne smiju otkriti djetetov identitet.¹⁹ Prema Pekinškim pravilima, mjera pritvora prema maloljetnicima u očekivanju suđenja treba da se primjenjuje samo kao posljednje sredstvo i u najkraćem mogućem trajanju; kad god je moguće, pritvor u očekivanju suđenja treba zamijeniti alternativnim mjerama, poput pojačanog nadzora, intenzivne brige ili smještaja u vaspitne ustanove; smještaj maloljetnika u zatvorsku ustanovu mora uvijek biti posljednje sredstvo i smije se primijeniti na najmanje potrebno vremensko razdoblje.

Nadalje, novi Zakon se zasniva i na osnovnim principima međunarodnog prava, a to su: najbolji interes djeteta, pravo na život, opstanak i razvoj, nediskriminacija i poštovanje mišljenja djeteta, koji su predviđeni mnogobrojnim međunarodnim dokumentima. Potenciranjem dobrobiti maloljetnika i obezbjeđivanjem da svaka reakcija prema maloljetnim prestupnicima uvijek bude u srazmjeri (princip

¹⁸ Roj, N: *Trening iz oblasti maloljetničkog prestupništva – prezentacija*, Tuzla, 2003.

¹⁹ Modul 5, Krivična oblast, *Skraceni kazneni postupci*, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2006, str.11.

srazmjernosti, član 9) sa okolnostima koje se tiču i prestupnika i prestupa, ne uzima se u obzir samo težina prestupa nego se cijene ličnosti i lične karakteristike maloljetnika.

S obzirom na to da su mlade osobe bića u razvitku, sve mjere koje se preduzimaju prema njima treba da su obrazovne prirode i trebale bi, u najboljem slučaju, biti provedene u prirodnom okruženju maloljetnika, uključujući lokalnu i širu zajednicu.²⁰ Pekinškim pravilom 11.1, preporučuje se da se, kad god je to moguće, razmotri mogućnost da se slučajevi maloljetnih prestupnika rješavaju bez pribjegavanja formalnom suđenju pred nadležnim organima. Upravo u skladu sa ovim pravilom, u našem novom Zakonu uspostavljen je sistem vaspitnih preporuka (član 26. Zakona), odnosno i policijsko upozorenje (član 22. Zakona) kao posebna mjera upozorenja koja se može izreći maloljetnom učiniocu krivičnog djela. Svrha policijskog upozorenja i vaspitnih preporuka propisana je članom 25. Zakona i ona podrazumijeva odsustvo pokretanja krivičnog postupka prema maloljetniku, s tim da se ovim mjerama utiče na pravilan razvoj maloljetnika i jačanje njegove lične odgovornosti kako ubuduće ne bi činio krivična djela, čime je u potpunosti poštovano Pekinško pravilo 11.1.

Lišavanje slobode neće biti nametnuto, osim ako je maloljetnik osuđen za ozbiljan prestup koji uključuje nasilje nad drugom osobom, ili ispoljava upornost u činjenju drugih ozbiljnih prestupa, kao i u slučajevima kada ne postoji drugi adekvatan odgovor (Pekinško pravilo 17.1.c). Tako je, članom 96. stav 1. Zakona, određeno da ovlašćeno službeno lice može lišiti maloljetno lice slobode ako postoje osnovi sumnje da je izvršilo krivično djelo i ako postoje razlozi predviđeni članom 189. stav 1. tač. a), b) i c) Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske (razlozi za pritvor).

Pod okriljem Ujedinjenih nacija, tokom 1990. godine, a nakon usvajanja Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta iz 1989. godine, donesena su još tri važna dokumenta, i to: **Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloljetnika lišenih slobode (Havanska pravila)**, **Smjernice Ujedinjenih nacija za prevenciju maloljetničke delinkvencije (Rijadske smjernice)** i **Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za mjere alternativne institucionalnom tretmanu (Tokijska pravila)**. Ovi dokumenti dopunjavaju ranije usvojena Pekinška pravila. Oni, takođe, služe kao sredstvo za tumačenje i sprovođenje Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta i, uz Smjernice za postupanje sa djecom u sistemu krivičnog pravosuđa i model zakona o maloljetničkom pravosuđu, predstavljaju dobar putokaz za kretanje nacionalnih zakonodavstava u oblasti maloljetničkog pravosuđa.²¹

Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloljetnika lišenih slobode, tzv. Pravila iz Havane, iako neobavezujuća za države potpisnice, predstavljaju najkompletniji skup minimalnih standarda, prava i procedura kojima se treba rukovoditi u svim slučajevima u kojima su djeca, odnosno maloljetnici, lišeni slobode. Prema međunarodnim zakonima, lišavanje lične slobode nastupa kada se licu onemogućava ostvarivanje prava koja su inače omogućena. Prema pravilu 11 (b) Havanskih pravila "lišavanje slobode odnosi se na ma koju vrstu pritvaranja, zatvaranja, odnosno smještanja lica u javnu ili privatnu ustanovu koju zatvoreno lice ne može slobodno da napusti, po nalogu sudske, upravne ili druge javne vlasti".

Havanska pravila sačinjena su kao dopuna Pekinškim pravilima i ona utvrđuju "osnovne perspektive", s ciljem da obezbijede: da sistem maloljetničkog pravosuđa poštuje prava i bezbjednost maloljetnika i razvija psihičku i fizičku dobrobit djeteta²²; da lišavanje slobode maloljetnika bude korišćeno kao krajnje sredstvo, u najkraćem mogućem trajanju i ograničeno samo na izuzetne slučajeve (pravila 1 i 2 Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloljetnika lišenih slobode; član 37 (b) Konvencije UN o pravima djeteta

²⁰ Kosović, J.: *Sankcije prema maloljetnim učiniocima krivičnog djela*, Treće godišnje savjetovanje "Aktuelna pitanja primjene krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini", Neum, 2004.

²¹ Simović, N. M.: *Praktični komentar Zakona o krivičnom postupku u Republici Srpskoj*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2005. godina, str. 627.

²² Zaštita zdravlja i poštovanje ljudskog dostojanstva, podrazumijevajući i fizičku sredinu i smještaj maloljetnika lišenih slobode, predmet je pravila 13.5 i 26.2 Pekinških pravila, pravila 30-37 Pravila UN o zaštiti maloljetnika lišenih slobode i člana 37 (c) Konvencije o pravima djeteta.

i pravilo 13.1 Pekinških pravila); da se ustanovi mogućnost ranijeg otpuštanja maloljetnika; poštovanje vjerskih i kulturnih vjerovanja djeteta; pravo djeteta na prevodioca kad god je to neophodno, posebno tokom medicinskih ispitivanja i disciplinskih postupaka; da se omogući kontakt maloljetnika i lokalne zajednice; rad na jačanju svijesti u javnosti o značaju pripreme maloljetnika za povratak u zajednicu. Nužno je pomenuti i ostale standarde koji se odnose na lišavanje slobode maloljetnika, i to: maloljetnicima lišenim slobode moraju biti obezbijeđeni uslovi za obrazovanje, odnosno stručno osposobljavanje, u najvećoj mogućoj mjeri van ustanove u koju su smješteni (pravila 26.1 i 26.6. Pekinških pravila i pravila 38-46 Havanskih pravila); maloljetnici moraju imati mogućnost za obavljanje radne aktivnosti uz adekvatnu naknadu (pravila 43-46 Havanskih pravila) i maloljetnici imaju pravo na adekvatnu zdravstvenu zaštitu (član 37 (c) Konvencije UN o pravima djeteta i pravila 49-55 i Havansko pravilo 81). Havanska pravila treba da se koriste kao dopuna svim ostalim relevantnim instrumentima Ujedinjenih nacija vezanim za prava djeteta lišenog slobode, kao i da budu uključena u nacionalna zakonodavstva. Prilikom donošenja našeg zakona i odredbi koje se odnose na lišenje slobode, svakako su se poštovala i Havanska pravila.

Smjernice Ujedinjenih nacija za sprečavanje (prevenciju) maloljetničke delinkvencije - tzv. Rijadske smjernice, iz 1990. godine, predstavljaju integralni, neobavezujući dokument za države potpisnice, kojim se tretiraju pitanja prevencije kriminaliteta u oblasti maloljetničkog pravosuđa. Rijadske smjernice se "zasnivaju na pretpostavci da će države članice najefikasnije smanjiti broj djece u sukobu sa zakonom tako što će ojačati i poboljšati pomoćne sisteme i kvalitet života (socijalnu zaštitu i dobrobit) djece od ranog djetinjstva i tokom perioda adolescencije". Ove smjernice sadrže "osnovne principe" za podsticanje preventivnog djelovanja u oblasti prestupništva mladih. Ti principi utiču na države potpisnice da angažuju djecu u aktivnostima u korist državne zajednice; iskoriste sve mogućnosti za podsticanje zdravog razvoja djece; razvijaju i primjenjuju preventivne programe u čijem će fokusu biti dijete i razvijaju službe osposobljene za rad u preventivnim programima. Prema Rijadskim smjericama, vlade država potpisnica imale bi obavezu donošenja različitih, sveobuhvatnih planova prevencije u koje bi bili uključeni svi segmenti društva, porodica, društvo, škole, stručne ustanove i dr.

Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za mjere alternativne institucionalnom tretmanu - tzv. Tokijska pravila iz 1990. godine²³, iako neobavezujuća za države potpisnice, promovišu kaznene mjere koje predstavljaju alternativu institucionalnim mjerama (alternativne kaznene mjere) i pretkrivične diverzione programe za djecu u sukobu sa zakonom. Ova pravila promovišu veće učesće zajednice u sprovođenju krivičnog pravosuđa i jačanje osjećaja odgovornosti maloljetnog učinioa krivičnog djela prema društvenoj zajednici. Tokijska pravila daju sveobuhvatnu sliku onoga što bi trebalo uzeti u obzir prilikom rada na unapređenju, razvoju i primjeni mjera alternativnih institucionalnom tretmanu, uključujući pretkrivične diverzione programe. Tokijska pravila treba da se primjenjuju u skladu sa zakonom u svim fazama krivičnog pravosuđa. Ova Pravila podstiču države da razviju širok spektar alternativnih mjera, počev od onih prije pokretanja postupka, do onih nakon izricanja presude.

Tokijskim pravilom 2.3. propisano je da sistem krivičnog zakonodavstva treba da obezbijedi široki izbor mjera alternativnih institucionalnom tretmanu, od mjera koje se donose prije suđenja do onih koje se donose poslije izricanja presude kako bi se obezbijedila veća fleksibilnost u skladu s prirodom i težinom učinjenog prestupa, ličnošću i porijeklom prestupnika i zaštitom društva, te da bi se izbjeglo nepotrebno korišćenje zatvorske kazne. Broj i vrstu raspoloživih mjera alternativnih institucionalnom tretmanu treba odrediti tako da dosljedno kažnjavanje i dalje bude moguće. Novim Zakonom je u potpunosti ispoštovano navedeno Tokijsko pravilo (u glavi III Zakona predviđen je čitav sistem mjera, vaspitnih preporuka i

²³ Tokijska pravila su raspoređena u osam kategorija: (1) Opšti principi; (2) Faza prije suđenja; (3) Faza suđenja i izricanja presude; (4) Faza poslije izricanja presude; (5) Primjena alternativnih kaznenih mjera; (6) Osoblje; (7) Volonteri i drugi resursi zajednice i (8) Istraživanje, planiranje, formulisane politike i ocjenjivanje.

krivičnih sankcija koje se mogu preduzimati prema maloljetnicima). Tokijsko pravilo 3.2 odnosi se na izbor mjera alternativnih institucionalnom tretmanu. Izbor se zasniva na utvrđenim kriterijumima o prirodi i težini prestupa i o ličnosti i porijeklu prestupnika, o svrsi kažnjavanja i pravima žrtve. Ovo pravilo je sadržano u članu 9. Zakona, u kojem se navodi da se ostavlja mogućnost izbora i prinjene zakonom predviđene sankcije i mjera koje su prilagođene ličnim svojstvima, sredini i prilikama u kojima maloljetnik živi i u srazmjeri sa okolnostima i težinom učinjenog krivičnog djela, uz uvažavanje prava lica oštećenog krivičnim djelom.

Pravilom 7.1 propisuje se da, kada postoji mogućnost da se sastavljaju izvještaji o socijalnom statusu, sudski organ vlasti može koristiti izvještaj koji je pripremio nadležni ovlašćeni zvaničnik ili nadležna ovlašćena agencija. Izvještaj treba da sadrži socijalne podatke o prestupniku koji su relevantni za njegove ranije prestupe i prestupe o kojima se vodi postupak. Takođe, izvještaj treba da sadrži informacije i sugestije od značaja za odlučivanje o presudi. Izvještaj treba da bude zasnovan na činjenicama, da je objektivian i nepristrasan, s jasno identifikovanim stavovima, ako takvi postoje (socijalna anamneza). Poštovanje pravila 7.1 u novom Zakonu vidljivo je u članu 87, koji nosi naziv socijalna anamneza, a kojim je propisano da je tužilac, prije pokretanja pripremnog postupka za djelo koje se maloljetniku stavlja na teret, dužan od nadležnog organa starateljstva pribaviti podatke koji se tiču uzrasta, zrelosti i drugih osobina ličnosti maloljetnika, o sredini i prilikama u kojima on živi, kako bi mogao odlučiti da li će za konkretni slučaj postupati prinjenom načela oportuniteta, postupak obustaviti ili pristupiti postupku primjene vaspitne preporuke, ili će donijeti naredbu za pokretanje pripremnog postupka.

Pravilom 8.1 propisano je da sudski organ vlasti, kojem na raspolaganju stoji niz mjera alternativnih institucionalnom tretmanu, treba prilikom donošenja presude da uzme u obzir potrebe prestupnika za prevaspitanjem, zaštitu interesa društva i interese žrtve, čije mišljenje treba čuti kad god to odgovara situaciji. Tokijskim pravilom 8.2 definisano je da organ vlasti koji odlučuje o kazni može donijeti neku od sljedećih mjera: verbalne sankcije, kao što su prijekor, ukor i opomena, uslovno puštanje na slobodu, statusne kazne, ekonomske sankcije i novčane kazne, konfiskaciju ili eksprorijaciju, povraćaj žrtvi ili nalog za nadoknadu, ukinutu ili odloženu kaznu, uslovnu kaznu i sudski nadzor, nalog za društveno koristan rad u zajednici, slanje u disciplinski centar, kućni pritvor, bilo koji drugi oblik neinstitucionalnog tretmana, neke kombinacije gore navedenih mjera.

Novim Zakonom, u glavi III je predviđeno koje se sve mjere, vaspitne preporuke i krivične sankcije mogu preduzeti prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela. Članom 22. predviđeno je izricanje posebne mjere tzv. policijskog upozorenja. Nadalje, u članu 26., definisane su vaspitne preporuke koje se mogu izricati maloljetnicima, i to: lično izvinjenje oštećenom, naknada štete oštećenom, redovno pohađanje škole ili redovno odlaženje na posao, uključivanje u rad (bez naknade) u humanitarne organizacije ili poslove socijalnog, lokalnog ili ekološkog sadržaja, liječenje u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi (bolničko ili ambulantno) i uključivanje u pojedinačni ili grupni tretman vaspitnih, obrazovnih, psiholoških i drugih savjetovališta. Članom 30. predviđene su vrste sankcija i njihova primjena. Maloljetnicima se za učinjena krivična djela mogu izreći vaspitne mjere, kazna maloljetničkog zatvora i mjere bezbjednosti. Prema mlađem maloljetniku mogu se izreći samo vaspitne mjere, a prema starijem maloljetniku, osim vaspitnih mjera, izuzetno se može izreći kazna maloljetničkog zatvora. Pod posebnim uslovima, maloljetniku se mogu izreći i mjere bezbjednosti, a maloljetniku se ne mogu izreći sudska opomena i uslovna osuda.

Vaspitne mjere jesu: mjere upozorenja i usmjeravanja (sudski ukor, posebne obaveze i upućivanje u vaspitni centar), zatim mjere pojačanog nadzora (pojačani nadzor od strane roditelja, usvojioca ili staraoca; pojačani nadzor u drugoj porodici i pojačani nadzor nadležnog organa socijalnog staranja) i zavodske mjere (upućivanje u vaspitnu ustanovu, upućivanje u vaspitno-popravni dom i upućivanje u posebnu ustanovu za liječenje i osposobljavanje).

U članu 35. propisano je da sud može izreći maloljetniku jednu ili više posebnih obaveza, ako ocijeni da je odgovarajućim nalogima ili zabranama potrebno uticati na maloljetnika i njegovo ponašanje. Sud može izreći maloljetniku obavezu: da redovno pohađa školu, da ne izostaje s posla, da se osposobljava za zanimanje koje odgovara njegovim sposobnostima i sklonostima, da se uključi u rad humanitarnih organizacija ili poslove socijalnog, lokalnog ili ekološkog sadržaja, da se uzdrži od posjećivanja određenih lokala, odnosno priredbi i kloni društva i određenih lica koja na njega mogu štetno uticati, da se maloljetnik, uz saglasnost zakonskog zastupnika, podvrgne stručnom medicinskom postupku ili postupku odvikavanja od droge ili drugih vrsta zavisnosti, da se uključi u pojedinačni ili grupni rad u savjetovalištu za mlade, da pohađa kurseve za stručno osposobljavanje ili da se priprema i polaže ispite na kojima se provjerava određeno znanje, da se uključi u određene sportske i rekreativne aktivnosti i da bez posebne saglasnosti suda ne može da napusti mjesto prebivališta ili boravišta.

Ako mjera alternativna institucionalnom tretmanu sadrži mjeru nadzora, nadzor vrši nadležni organ vlasti pod uslovima propisanim zakonom. Nadzor i tretman treba s vremena na vrijeme podvrgavati reviziji i po potrebi ih prilagođavati (Tokijska pravila 10.2 i 10.3). Ako se odluči da je tretman neophodan, treba učiniti napore da se shvate sredina iz koje prestupnik dolazi, njegova ličnost, sposobnost, inteligencija, njegove vrijednosti i, naročito, okolnosti koje su dovele do izvršenja krivičnog djela (Tokijsko pravilo 13.3).

Tokijskim pravilima 9.1 i 9.2 propisano je da nadležni organ vlasti ima na raspolaganju veliki izbor mjera koje se mogu primijeniti poslije izricanja presude kako bi se izbjegla institucionalizacija i kako bi se pomoglo prestupnicima u njihovom što ranijem povratku u društvo. Mjere koje se mogu primijeniti poslije izricanja presude, predviđene Tokijskim pravilima, jesu: odsustvo i smještaj u poluotvorene ustanove, otpust zbog rada ili obrazovanja, različite vrste uslovnog otpusta, skraćenje kazne i pomilovanje. Članom 181, 182 i 183. Zakona predviđena je dužnost pružanja pomoći maloljetniku nakon izvršenja krivične sankcije, zatim različite vrste pomoći, te briga o maloljetniku bez roditeljskog staranja. Ova pomoć podrazumijeva da se maloljetniku, nakon izvršenja krivične sankcije, od strane nadležnog organa starateljstva u kontaktu i saradnji sa nadležnim ministarstvima i drugim vladinim i nevladinim organizacijama, institucijama, preduzećima i pojedincima, pruži pomoć oko iznalaženja smještaja i sredine u kojoj će živjeti, dovršetka započetog obrazovanja i stručnog osposobljavanja, liječenja radi zaštite njegovog fizičkog i duševnog zdravlja, pri pronalaženju zaposlenja, obezbjeđenju ishrane, odjeće i finansijskih sredstava za druge nužne potrebe radi omogućavanja njegovog ponovnog integrisanja u društvenu zajednicu.

Bečke smjernice imaju za cilj da obezbijede okvir i pomoć državi potpisnici, primjenu međunarodnih instrumenata, a posebno Konvencije UN o pravima djeteta, u okviru nacionalnog pravosudnog sistema za maloljetnike.

Preporuka Savjeta Evrope broj P (87) 20 o društvenom reagovanju na delinkvenciju maloljetnika usvojena je 1987. godine od strane Komiteta ministara. Preporuka (odjeljak II, pod 2) podstiče razvijanje mjera preusmjerenja/odvraćanja i medijacije na nivou javnog tužioca (obustava postupka) ili na nivou policije u zemljama gdje policija ima ovlašćenja tužilaštva, kako bi se spriječio kontakt maloljetnika sa sistemom krivičnog pravosuđa, te posljedice takvog kontakta.

Nadalje, u Preporuci se navodi da je potrebno obezbijediti da se mjere prema maloljetnicima provode po mogućnosti u prirodnom okruženju maloljetnika, te da mjere poštuju njihovo pravo na obrazovanje, njihovu ličnost, te da se unapređuje njihov lični razvoj (odjeljak IV Mjere 11). Takođe, potrebno je obezbijediti da je izrečena mjera utvrđenog trajanja, da je mogu izreći samo sudske ili administrativne vlasti, te da iste vlasti mogu okončati tu mjeru prije isteka njenog trajanja (odjeljak IV Mjere 12).

Preporuka (2003) 20 Savjeta Evrope državama članicama o novim načinima tretiranja maloljetničkog prestupništva i o ulozi maloljetničkog pravosuđa, usvojena je 2003. godine od strane Komiteta ministara. Preporuka u odjeljku br. 3 tač. 7 i tač. 8. upućuje da svakako treba nastaviti s

iznalaženjem i povećanjem broja pogodnih alternativa formalnom sudskom postupku, da iste trebaju biti dio redovnog postupka, da se mora poštovati princip proporcionalnosti i odražavati najbolji interesi maloljetnika i primjenjivati samo u slučajevima gdje se odgovornost za počinjeno djelo u potpunosti prihvata. I ova Preporuka upućuje da tamo gdje je to prikladno treba primijeniti medijaciju, restorativnu pravdu²⁴ i odštetu oštećenoj strani.

Poštujući prethodno navedene Preporuke Savjeta Evrope, u novom Zakonu predviđena je mjera policijskog upozorenja, kao i vaspitne preporuke. U članu 22. Zakona, propisuje se da se prema maloljetnom učiniocu krivičnog djela može izreći policijsko upozorenje za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, ukoliko su ispunjeni uslovi iz člana 88. ovog Zakona i ako je to srazmjerno okolnostima i težini učinjenog krivičnog djela u skladu sa članom 9. ovog Zakona. Policijsko upozorenje se može izreći pod sljedećim uslovima: da maloljetnik priznaje krivično djelo, da je priznanje dato slobodno i dobrovoljno, da postoji dovoljno dokaza da je maloljetnik učinio krivično djelo i da prema maloljetniku nije ranije izricano policijsko upozorenje, primijenjena vaspitna preporuka ili izricana krivična sankcija. Policijsko upozorenje izriče ovlašćeno službeno lice s posebnim znanjima, uz odobrenje tužioca.

Članom 24. Zakona propisani su uslovi primjene vaspitnih preporuka. Vaspitne preporuke se mogu primijeniti za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, a za krivična djela za koja je propisana kazna teža od pet godina – ukoliko su ispunjeni uslovi iz člana 89. stav 1. ovog Zakona i ako je to srazmjerno okolnostima i težini učinjenog krivičnog djela, u skladu sa članom 9. ovog Zakona. Vaspitne preporuke mogu se primijeniti uz uslov: da maloljetnik priznaje krivično djelo, da je priznanje dato slobodno i dobrovoljno, da postoji dovoljno dokaza da je maloljetnik učinio krivično djelo, da maloljetnik u pisanoj formi izražava spremnost za pomirenje sa oštećenim, da maloljetnik u pisanoj formi dâ pristanak za primjenu vaspitne preporuke, a mlađi maloljetnik i uz pristanak roditelja ili staroca, i da u pisanoj formi pristanak dâ i oštećeni u slučaju kada se to po zakonu zahtijeva. Pri izboru vaspitnih preporuka, tužilac ili sudija uzimaju u obzir mišljenje i sveukupne interese maloljetnika, kao i interese oštećenog, vodeći računa da se primjenom vaspitnih preporuka ne ometa redovno školovanje ili rad maloljetnika (član 27. Zakona).

Svrha policijskog upozorenja i vaspitnih preporuka propisana je članom 25. Zakona. Vaspitne preporuke imaju svrhu: da se ne pokreće krivični postupak prema maloljetniku i da se primjenom vaspitnih preporuka utiče na razvoj maloljetnika i jačanje njegove lične odgovornosti kako ubuduće ne bi činio krivična djela.

Summary

Corpus on universally recognized human rights and fundamental freedoms includes “special” rights of juveniles, where emphasize is put on special and stronger protection and development of juveniles. Putting juvenile offenders in a separate category of criminal offenders started by introducing separate types of sanctions. The type of sanctions prescribed for juveniles and their implementation present the main evaluation criteria for a juvenile-related legislation²⁵. Setting apart juvenile from adult crime offenders in contemporary penal codes is imposed by international conventions, rules, guidelines, recommendations, resolutions and other UN and CoE documents. These international documents emphasize the need for

²⁴ Osnov za primjenu koncepta restorativne pravde predstavljaju sljedeći međunarodni dokumenti, i to: Deklaracija Ujedinjenih nacija o osnovnim principima pravde za žrtve kriminaliteta i zloupotrebe moći iz 1985. godine, Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope br. R (99) 19 o primjeni posredovanja u krivičnim stvarima, Deklaracija Ujedinjenih nacija o osnovnim principima primjene programa restorativne pravde u krivičnim slučajevima iz 2000. godine, Okvirna odluka Evropske unije o položaju žrtava u krivičnom postupku iz 2001. godine, Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec (2006) 8 o pomoći žrtvama kriminaliteta.

²⁵ Grbic – Pavlovic, N.: *Kaznenopravni aspekti maloljetnicke delikvencije u Republici Srpskoj*, Defendology Center for Security, Social and Criminal Research, Banja Luke, 2010.

introducing special sanctions for juveniles. Therefore, their content is made of a series of recommendations that refer to processing juvenile offenders, adoption of types of juvenile-related sanctions and principles for their implementation, as well as the ways in which convicted juvenile offenders are treated²⁶. Concerning the scope of this topic, the authors will point out international documents used during drafting the material part of the Law on protection and processing children and juveniles in the criminal proceeding in the Republic of Srpska²⁷.

²⁶ Caric, A.: *Provedba standarda Ujedinjenih naroda za maloljetnicko pravosuđe u Hrvatskom maloljetnickom zakonodavstvu*, taken from www.pravst.hr – 23k, from 26.08.2008.

²⁷ *The Law on protection and processing children and juveniles in the criminal proceeding (RS Official Gazette, no. 13/10) – will be put into implementation from January 1st 2011.*

III

Evropske integracije – treći stub Evropske unije

FORENZIKA U EVROPSKOJ UNJI

dr Aleksandar B. Ivanović
Forenzički Centar Uprave Policije Crne Gore

Apstrakt: U radu će biti prezentovan način na koji se moraju urediti poslovi obavljanja forenzičkih istraživanja i ispitivanja (vještačenja) u državama koje imaju tendenciju da postanu članice Evropske Unije. To se najviše i uglavnom odnosi na uvođenje standarda kvaliteta u poslovima forenzike. Nedvosmisleno se može utvrditi da je u državama članicama EU, nalaz vještaka, priznat i tražen kao stručno utemeljen i kvalitetno visokovrednovan dokazni materijal. Iz tog razloga vještaci-forenzičari u državama koje imaju namjeru postati članovi EU moraju biti upoznati sa radom vještaka u EU i zakonskom regulativom EU koja se bavi poslovima vještačenja. Značajan dio pomenutih akata EU će biti obrađen u ovom radu.

Ključne riječi: vještačenja, forenzičke nauke, „EURO-EXPERT“, Evropska Unija.

Uvod

Cjelokupna borba protiv savremenog kriminaliteta danas se mora voditi na naučnoj osnovi. Uloga naučnog dokaza, kako se popularno naziva vještačenje, na planu suzbijanja kriminaliteta, danas je dobro poznata. Naime, sve veća primjena naučnih i tehničko-tehnoloških metoda u kriminalističkoj proceduri, tj. u postupku otkrivanja i razješnjavanja krivičnih djela, dovela je do toga da se dokaz zasnovan na subjektivnom vjerovanju pretvori u objektivno saznanje koje se može provjeravati pomoću metoda egzaktnih nauka. Primjer ovakve vrste dokaza je upravo vještačenje, čiji je cilj utvrđivanje relevantnih činjenica čije se obješnjavanje izvodi pomoću eksperimentalnih podataka. Razješavanje okolnosti krivičnog događaja u vremenu i prostoru predstavlja složen zadatak, koji se postavlja pred organima unutrašnjih poslova. Za njihovo rješavanje organi unutrašnjih poslova prvenstveno koriste pomoć kriminalističko tehničkih vještačenja. Kriminalistička tehnika je dio kriminalistike i bavi se usavršavanjem i primjenom egzaktnih naučno-tehničkih metoda radi registracije i identifikacije lica i stvari i pronalaženjem, fiksiranjem i tumačenjem materijalnih tragova u cilju suzbijanja kriminaliteta, otkrivanja počilaca i rasvjetljavanja krivičnih djela i događaja. Kriminalistička tehnika proučava zakonomjeronst nastanka krivičnih djela u smislu njihove materijalne strane (mjesto, način, sredstvo i vrijeme izvršenja), pronalazi specijalne (specifične) kriminalističko tehničke metode i naučno-tehnička sredstva i materijale za otkrivanje, objašnjenje i dokazivanje krivičnih djela i njihovo sprječavanje. Kriminalističko tehnička vještačenja su danas integralan faktor funkcije otkrivanja i razješavanja kriminaliteta.

Svako vještačenje, pa tako i kriminalističko-tehničko vještačenje, podrazumijeva naučno-stručno obrazloženo vrednovanje, obradu i kritičku ocjenu datog činjeničnog materijala od strane pozvanog vještaka, u pogledu određenog pitanja. Iz pomenutog je vidljivo da je u okviru procesa vještačenja odlučujuća uloga vještaka. Svaka definicija vještaka podrazumijeva njegovu procesnu sposobnost, besprekome moralne i etičke kvalitete i naravno nespomu stručnost. Vještak mora vladati bogatim ekspertiznim iskustvom i primjenjivati teorijska znanja i specijalne (specifične) naučne metode prilikom ispitivanja predmeta vještačenja (materijalnog traga) koji imaju to svojstvo da nijesu pristupačni svačijem zapažanju. Rad vještaka je stvaralačko i kreativno primjenjivanje nauke.

Savremena evropska praksa poslove vještačenja i kriminalističke tehnike naziva Forenzičke nauke. Pod Forenzičkim naukama se podrazumijeva skup naučnih principa i tehničkih metoda koje se primjenjuju kod istraživanja krivičnih djela radi dokazivanja postojanja krivičnog djela i pomoći prvenstveno pravosuđu, da utvrdi počinioca krivičnog djela, odnosno Forenzika podrazumijava primjenu naučnih metoda kod otkrivanja i tumačenja (vještačenja) materijalnih tragova, a pa se i stručnjaci koji obavljaju ove poslove nazivaju forenzičari. Forenzičke nauke koriste za davanje odgovora na specifična pitanja, od kojih su tri temeljna: 1) Da li je izvršen zločin? (2) Ko ga je počinio? (3) Kako je isti izvršen?

Sama riječ Forenzika potiče od naziva jednog trga u starom Rimu, koji se zvao *Forum Romanum*. Na pomenutom trgu su se u okviru nekog sudskog spora, od strane odbrane i tužbe iznosile činjenice vezane za sami spor ili krivično djelo, pa se to uzima i kao preteča načina iznošenja činjenica u sudskom postupku.

U demokratskim društvenim sistemima sa nezavisnim sudstvom, ispitivanja koja se više u forenzičkim laboratorijama i mišljenje forenzičkog stručnjaka postali su nezaobilazni za uspešan sudski proces i pravedno kažnjavanje. Dokaz dobijen pomoću forenzičkih analiza, često ima odlučujući uticaj na to da li će optuženi biti proglašen krivim ili ne, kao i na visinu kazne. Odgovornost forenzičkog stručnjaka je stoga velika. Nije dovoljno da struku poznaje do tančina i da se njegov rad odlikuje najvišim nivoom kvaliteta - takođe je značajno da forenzički stručnjak uvek postupa etički. Krivične prijave koje nijesu poduprte forenzičkim dokazima najčešće i uglavnom završe kod tužioca, odnosno dalje se ne procesuiraju.

Iako je prva knjiga iz oblasti forenzičke medicine objavljena 1400. godine u Kini, naučno istraživanje zločina, postalo je složenije tek u zadnjih sto godina. Naročito je dekada od 1990 do 2000 godine, bila značajna po napredku na polju forenzičkih nauka i njene primjene u istraživanju zločina. Pa se u tom periodu, slično kao kod usavršavanja iz oblasti medicine, odmaklo od uopštavanja iz oblasti forenzike prema određenim specijalizacijama u okviru iste. U pomenutom periodu se izraz kriminalistička tehnika, odnosno naučno istraživanje zločina, zamjenjuje sa izrazom *forenzičke nauke*, ali je kriminalistička tehnika tek dio cjelokupnog širokog polja specijalnosti koje obuhvata forenzika. Pomenute specijalnosti koje obuhvata pojam forenzičkih nauka možemo predstaviti putem sledeće podjele:

1. *Forenzička kriminalistika*, koja obuhvata:

- a) analizu droga;
- b) forenzičku hemiju (analiza tragova baruta, eksploziva, porijeklo nepoznatih supstanci i sl.)
- c) analiza tragova (kombinovanje metodologije mikroskopskih, instrumentalnih i hemijskih tehnika pri pregledu dlaka, vlakana, stakla, zemlje i sl.)
- d) analiza vatrenog oružja (analiza vatrene oružja, projektila, čaura i sl.)
- e) analiza latentnih tragova papilarnih linija-daktiloskopija (analiza tragova papilarnih linija na mjestu događaja ili na predmetima koji su dostavljeni u forenzičku laboratoriju)
- f) forenzička serologija (analiza biohemije, serologije, imunologije, hematologije, individualizacija krvi i sl.)
- g) analiza DNA (analiza krvi, sperme, pljuvačke, tkiva i sl.)
- h) analiza tragova otisaka-utisaka (analiza tragova obuće, stopala, tragova automobilskih guma i sl.)
- i) analiza spornih dokumenata (analiza rukopisa, dokumenata, analiza pečata, štamblja i sl.)
- j) analiza mjesta događaja (zločina)

2. *Forenzička medicina*

3. *Forenzička antropologija*,

4. *Forenzička odontologija*,

5. *Forenzička toksikologija*,

6. *Forenzička entomologija*,

7. *Forenzička fotografija*,

8. Ostale forenzičke nauke, kao što su forenzičko mašinstvo, forenzička psihologija, forenzička informatika i druge.

Kriminalističko-tehnički odnosno forenzički dokaz je materijalni dokaz, koji je u demokratskim društvima, nepogrešiv put za pošten i uspješan sudski proces. Policijske istrage koje nijesu poduprte sa takvom vrstom dokaza, završe kod tužioca, ali najčešće na glavnom pretresu budu oborene zbog nedostatka dokaza. U savremenom pravosuđu i uopšte u svremenom društvu, problematika vještačenja odnosno ekspertiznosti, postaje ne samo složenija nego i umnogome odgovornija. Vještačiti odnosno utvrditi uzorke kod teških krivičnih djela ubistava, udesa sa katastrofalnim posledicama, utvrditi vrstu i količinu nečije odgovornosti kod havarija nuklearnih elektrana (primjer Čemobila ili ostrvo Tri Milje u SAD-eu), havarija kod velikih industrijskih pogona (primjer hemijskog kompleksa Bopal u Indiji) i u drugim sličnim situacijama, povlači za sobom veliku odgovornost vještaka. Od forenzičkog dokaza u najvećoj mjeri zavisi da li će doći do oslobađajuće ili okrivljujuće osude, takođe forenzički dokaz utiče i na visinu kazne. Iz pomenutog, prilikom istraživanja materijalnih tragova sa lica mjesta krivičnog djela, forenzički dokaz mora da bude na najvišem stručnom i etičkom nivou.

Nema te struke koje se direktno ili indirektno, u većoj ili manjoj mjeri ne dotiču aktivnosti koje treba preduzeti prilikom ulaska neke države u Evropsku Uniju. Tako ni profesija vještaka-forenzičara nije mimoidena. Kako se trenutno opšte društvena situacija razvija, možemo očekivati čak i pojačanu aktivnost vještaka-forenzičara u sudskim postupcima. Naime, sve se više usložnjava društveni život, sve je više tehničkih i tehnoloških inovacija, sve je veći broj propisa. Ulaskom neke države u Evropsku Uniju zaoštriti će se pitanje konkurencije obavljanja poslova vještačenja, kao posledica slobode kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Na ovu činjenicu vještaci-forenzičari u državama koje imaju ambiciju da postanu članovi Evropske Unije (kao što su Srbija i Crna Gora) ne smiju biti nezainteresovani, nego moraju već sada potražiti odgovore na nivou potreba i perspektive svoje struke, kako u svojim državama, tako u bliskoj budućnosti i u Evropskoj Uniji.

Način obavljanja poslova vještačenja u nekim državama Evropske unije

Kao materijal za ovaj rad korišteni su podaci o obavljanjima poslova vještačenja u nekim državama Evropske Unije i to: Njemačkoj, Engleskoj, Francuskoj, Austriji, Portugalu, Slovačkoj, Sloveniji, Španiji, Češkoj i Mađarskoj. Položaj vještaka-forenzičara u pomenutim državama članicama Evropske Unije, biće sagledan kroz sledeću problematiku:

- kakva je uloga vještaka-forenzičara u postupku;
- da li vještak-forenzičar svojim radom i angažovanjem u postupku utvrđuje činjenice;
- kako se vrednuje nalaz i mišljenje vještaka-forenzičara u postupku;
- postoje li propisi za izbor vještaka-forenzičara;
- na koji način se određuje naknada vještaka-forenzičara za njegov rad.

Slijede podaci o obavljanju poslova vještačenja u pomenutim državama Evropske Unije, a na okolnosti predhodno navedene problematike.

Njemačka

Sud ili stranke u postupku mogu sa vještakom ugovoriti izradu stručnog mišljenja, u cilju razrašćenja stvarnog stanja. Nalaz vještaka predstavlja dokazno sredstvo i on se prije svega poziva da pruži odgovore na pitanja prilikom sudskog zaključivanja dokaza. Vještak može utvrđivati činjenice, ako je to sadržaj poverene mu sudske naredbe. Utvrđivanje činjenica se najčešće izvodi u okviru zaključnog dokaza putem suda. Dokaz izveden putem vještačenja ima najveću dokaznu vrijednost.

Njemačkim zakonima nije uređena definicija niti opis zanimanja vještaka. Ipak, Zakonom o pamičnom postupku, uređeno je da se za izradu stručnog mišljenja prednost daje javno imenovanom i zakletom vještaku u odnosu na druge stručnjake, kada za stručno područje za koje treba uraditi nalaz i mišljenje postoji javno imenovani i zakleti vještak.

Za utvrđivanje naknade za rad vještaka, postoji pravni akt koji je prvi put donesen 1931. godine, kojim se reguliše ova problematika u slučaju kada je sud naručilac vještačenja. Ovaj pravni akt je više puta mijenjan, poslednji put 2007. godine i naziva se "Zakon o pravosudnim nadoknadama i Zakon o nadoknadama". U slučaju kada je vještak zaposlen u nekom tijelu javne uprave i kada taj predmet spada u njegov redovan rad, tada za usluge vještačenja ne dobija dodatni honorar, jer se podrazumijeva da to vještačenje obavlja za vrijeme radnog vremena. U slučaju kada je naručilac vještačenja privatno lice, tada naknada vještačenja zavisi od samog ugovora koji zaključuju vještak i naručilac vještačenja.

Engleska

Ukoliko se za to ukaže potreba, vještak donosi konstatacije ili sprovodi mjerenja i istraživanja. U zadatim slučajevima, vještak se usmjerava na predmet u svom stručnom mišljenju i na sadržaj konkretnog ugovora da bi mogao dati svoj nalaz i mišljenje. U Engleskoj sud utvrđuje činjenice. Vještak izrađuje stručni nalaz i mišljenje na osnovu činjenica, pri čemu mu je dužnost suda da prihvati ili neprihvati stručno mišljenje vještaka. Sud nakon procjene svih istražnih radnji i dokaznih sredstava donosi zakonski utemeljenu odluku. Ova odluka može biti utemeljena na stručnom mišljenju vještaka-forenzičara ili djelovima njegovog stručnog mišljenja.

U engleskoj ne postoje zakonom propisana pravila za izglasavanje sudskih vještaka, međutim zahtjevi koje treba da ispuni neki stručnjak da bi postao vještak su opšte opisani i poznati. Vještak mora da posjeduje odgovarajuću kvalifikaciju i iskustvo iz oblasti za koju vještači. Osim toga mora posjedovati kvalitetno obrazovanje, mora biti nestranački opredijeljen i objektivan. Inače su rijetki slučajevi u kojima sud imenuje vještaka. Uprkos nastojanjima da se nadoknade vještaka drže pod kontrolom, još uvijek nije donesen pravni akt kojim bi bile određene nadoknade vještaka za svoj rad.

Francuska

Vještak-forenzičar je ovlašćen da sprovodi istraživanja i razjasni sadržaj predmeta, takođe ima ovlašćenja da se u okviru svoje naredbe za vještačenje raspituje kod stranaka u postupku i da zatraži potrebnu dokumentaciju. Do jednog nivoa vještak-forenzičar može biti pozvan da utvrdi činjenice. U tom cilju može strankama u postupku postavljati pitanja i tražiti podatke. Stranke pri tom svoja zapažanja dostavljaju vještaku u pisanoj formi. Na temelju zakona, vještak-forenzičar je obavezan da njihova mišljenja kompariše u svom stručnom izvještaju. Završnu ekspertizu vještak-forenzičar dostavlja u pisanoj formi. Utvrđivanje činjenica od strane vještaka-forenzičara ima veliku dokaznu vrijednost. Vještaci-forenzičari imenovani od strane suda, vrednuju se kao dokazno sredstvo jedne stranke čiju tvrdnju podržavaju. Što se tiče zahtjeva za odabir vještaka, u Francuskoj je propisano da isti mora raspolagati natprosječnom kvalifikacijom.

Što se tiče naknade za rad vještaka-forenzičara isti nijesu zakonom regulisani već postoje preporuke i snjemice kojih se vaki sud strogo pridržava na teritoriji cijele Francuske.

Austrija

U Austriji vještak-forenzičar ima poziciju kao pomoćno sudijsko tijelo i ne samo da stavlja svoje znanje na raspolaganje sudu, nego neposredno učestvuje u prikupljanju činjenica. Takođe, vještak-forenzičar može sprovoditi samostalno istraživanja. Ovo samostalno istraživanje vještaka-forenzičara, koje se može obavljati i uz pomoć stranaka, ima veliku ulogu u postupku prikupljanja činjeničnih dokaza za sudsku odluku. Granice aktivnosti vještaka se nalaze u ocjeni ovih činjenica. On treba za svaku ocjenu, za koju tvrdi

da je istinita, da pruži na na nauci i struci zasnovano obrazloženje. Dok je takozvano ocjenjivanje dokaza isključivo u nadležnosti sudije.

U Austriji postoji razlika između sudskih vještaka i privatnih vještaka. Stručno mišljenje sudskog vještaka ima veliki ugled, jer se sudski vještak kao tijelo pravosuđa obavezuje na objektivnost i stranačku nepripadnost, a njegovo mišljenje iz pomentog razloga ima naročiti autoritet. Rezultati njegovog rada imaju obostrano povjerenje. Nasuprot tome, vrijednost djelatnosti vještaka imenovanog od stranke, nije tako visokoc cijenjena. Istina je da je i privatni vještak isto tako kao i sudski vještak obavezan na objektivnost, stranačku nepripadnost i nezavisnost, ali kod privatnog vještaka nedostaje zakonska garancija za objektivnost prema strankama i ostvarenje sudske kontrole. Sud mora u svakom slučaju, sadržaju nalaza i mišljenja privatnog vještaka, suprostaviti sadržaj nalaza i mišljenja sudskog vještaka.

Prema austrijskom privatnom pravu, svaka osoba može postati vještak ukoliko je stekla naročita znanja i sposobnosti iz određene oblasti struke. Austrijsko pravo zahtijeva imenovanje sertifikovanog vještaka. Pod pojmom "sertifikovani vještak" podrazumijeva se osoba koja je od strane nadležnog predsjednika pokrajinskog suda, kao certificirajućeg tijela, unesena u elektronski popis opšte zakletih i sudski sertifikovanih vještaka i tumača (popis sudskih vještaka i popis sudskih tumača), nakon uspješno položenog zakonom određenog postupka sertifikovanja. Zakonom o vještacima i tumačima određen je postupak sastavljanja popisa sertifikovanih vještaka, kako u formalnom, tako i u sadržajnom području. Postupak upisivanja u imenik sertifikovanih vještaka provjerava i kontrolira predsjednik Udruženja sudija. Upis u imenik sertifikovanih vještaka dozvoljen samo onda, kao je vještak položio odgovarajući ispit pred nezavisnom komisijom (komisija za sertifikovanje). U svrhu osiguravanja kvaliteta sertifikovanih vještaka može se upis u imenik produžiti nakon deset godina, ako su pretpostavke za upis ispunjene prema već navedenim uslovima. U slučaju postupka ponovnog sertifikovanja, provjerava se dosadašnji rad vještaka i takođe stečeno stručno usavršavanje.

Naknada za rad vještaka u Austriji se utvrđuje na osnovu Zakona o naknadama (donesen 1975. godine). Ovaj zakon obuhvata aktivnosti u pogledu defenisanja i odmjerenja naknade za poslove koje vještak-forenzičar mora obaviti. Vještak-forenzičar, kojeg imenuje tijelo javne uprave u nekom upravnom postupku, ima jednak tretman kao i vještak-forenzičar kojeg je imenovao sud. Postoje administrativne odredbe kojima se posebno uređuju naknade vještaka koje se obračunavaju za obavljanje poslova tokom određenih upravnih postupaka.

Portugal

Prvenstveni zadatak vještaka-forenzičara u Portugalu je utvrđivanje činjenica. Da bi njegova obaveza prema sudu bila ispunjena, vještak-forenzičar mora rezultat svog stručnog mišljenja prikazati i obrazložiti. Takođe je obaveza vještaka-forenzičara, da kao pomoćnik suda, sudu i strankama šinjenice i zaključke do kojih je došao svojim radom, prikaže na razmljiv način. Stručno mišljenje mora biti izvršeno sa detaljnim obrazloženjem i na sva pitanja suda koja se odnose na dookaze, vještak-forenzičar mora dati detaljan odgovor. U Portugalu, dokaz izveden vještačenjem nema visoku vrijednost, jer je dokazni postupak uređen drugim pravnim sredstvima. Uprkos svemu, mišljenje vještaka prilikom donošenja sudskih odluka, ima jednako značenje kao i druga dokazna sredstva. Prilikom izbora vještaka-forenzičara u Portugalu se vodi računa da isti mora biti nezavisan, stranački neopredijeljen i kompetentan za oblast, za koju se prijavljuje u imenik suda ili nekog drugog državnog tijela.

U cilju određivanja naknada za rad vještaka u Portugalu postoji kodeks (*Codigo de Custas-CdC*), koji se upotrebljava u ovu svrhu. Ako je vještak-forenzičar, angažovan kao član tima vještaka (multidisciplinarno vještačenje) od strane organa javne uprave, tada mu se određuje naknada prema odredbama pravnog akta CdC, jednako kao i vještaku koji je imenovan od strane suda. U slučaju da stranka imenuje vještaka-

forenzičara, tada se njegova naknada utvrđuje saglasno odredbama akta CdC, a ako je vještak-forenzičar angažovan kao savjetnik, on tada dogovara naknadu za svoj rad sa naručiocem vještačenja.

Slovačka

U slučaju da sud kod određivanja i utvrđivanja činjenica treba stručnu pomoć i podršku, tada poziva vještaka-forenzičara koji posjeduje stručno znanje. U slovačkoj sud prikuplja sve činjenice koje su značajne za donošenje odluka. Vještak-forenzičar pri tome ima podređeno značenje. U Slovačkoj stručno mišljenje vještaka ima visoku vrijednost jer vještak raspolaže naročitim stručnim znanjem.

U Slovačkoj postoji Zakon o vještacima, tumačima i prevodiocima. Po tom zakonu da bi neka osoba postala vještak-forenzičar, mora ispunjavati sledeće uslove:

- posjedovanje diplome iz stručne oblasti za koju se prijavljuje u imenik sudskih vještaka;
- potvrde (sertifikate) da je sa uspjehom završio posebne kurseve za izradu stručnog mišljenja vještaka;
- praktično iskustvo u svom stručnom području (minimalno 7 godina);
- položen ispit za vještaka za određeno stručno područje;
- posebno stručno usavršavanje (dodatno usavršavanje).

Kod utvrđivanja naknade vještaka-forenzičara za njegov rad, ista se utvrđuje na osnovu pomenutog Zakona o vještacima, tumačima i prevodiocima (član 3. ovog Zakona). U slučajevima, kada je vještak-forenzičar angažovan od strane stranke, a ne od strane suda, tada postoji mogućnost odstupanja od naredbi člana 3. Zakona o vještacima, tumačima i prevodiocima.

Slovenija

U Sloveniji vještak-forenzičar daje podršku sudu u slučaju kada sud ne posjeduje znanja na temelju stručnog mišljenja i stručnog prosuđivanja. Vještak-forenzičar je takođe nadležan za utvrđivanje činjenica. U Sloveniji je stručno mišljenje vještaka dokazno sredstvo i ima jednaku vrijednost kao drugi dokazni postupci u sudskom postupku. Kandidat za izbor vještaka-forenzičara u Sloveniji, treba da ispuni sledeće uslove:

- da je državljanin Republike Slovenije;
- da tečno govori slovenački;
- da je stekao temeljno pravničko obrazovanje;
- da nije kažnjavan;
- da je besprekomo moralan;
- da posjeduje fakultetsku diplomu;
- da raspolaže znanjima vještačenja;
- da ima praktično iskustvo iz oblasti vještačenja za koje se prijavljuje (6 godina na traženim poslovima).

Španija

U Španiji vještak-forenzičar daje stručni sud o predmetnoj stvari i odgovara na postavljena pitanja. On učestvuje u donošenju odluka suda. Do određenog stepena je vještak-forenzičar nadležan za utvrđivanje činjenica. Sudski vještak je odgovoran za dokaze koji su u određenom slučaju odlučujući. Zadatak vještaka je da izvodi pribavljanje dokaza. Na kraju sud odlučuje hoće li ili neće prihvatiti ocjene i konstatacije vještaka. U slučaju da je vještak potreban za nastavak postupka i bolje tumačenje njegovog nalaza i mišljenja, sud određuje neposredno saslušanje vještaka.

Svake godine u januaru, komore pojedinih struka, nauke i akademske institucije, objavljuju popise kvalifikovanih vještaka-forenzičara iz svog područja. Naknada za rad vještaka-forenzičara se utvrđuje na osnovu akta kojeg je donijelo neko strukovno udruženje ili Ministarstvo pravosuđa, saglasno doredbama Zakona kojim se uređuju naknade vještaka. Strukovna udruženja propisuju najniže naknade vještaka za obavljanje poslova iz njihove oblasti rada.

Česka

U Češkoj sud imenuje vještaka-forenzičara, ako odluka zavisi o činjenicama, za čije utvrđivanje su potrebna konkretna stručna znanja. Vještak je pomoćnik suda. Svaki vještak-forenzičar mora u oblasti u kojoj vještači da bude izuzetno kvalifikovan. Naknada za rad vještaka se određuje saglasno odredbama pravnog akta koje je donijelo ministarstvo pravosuđa.

Mađarska

U Mađarskoj vještak-forenzičar služi za dopunjavanje nedostajuće stručnosti kod utvrđivanja i vrednovanja činjenica na sudu. Nalaz vještaka-forenzičara čini osnovu za sudsku odluku. Vještak utvrđuje činjenice i/ili ih ocjenjuje kao podršku, ako sud ne raspolaže sa određenim stručnim znanjima.

Kandidat za vještaka-forenzičara mora nakon stečenog obrazovanja na odgovarajućem fakultetu imati najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima iz oblasti za koju se prijavljuje da vještači. Vještake u Mađarskoj imenuje Ministar pravosuđa. Naknada vještaka-forenzičara se donosi na osnovu pravnog akta koje je donijelo Ministarstvo pravosuđa.

Evropsko Udruženje vještaka-forenzičara «EURO-EXPERT»

Kako Evropska Unija, između ostalog podrazumijeva slobodan protok stručnjaka i njihovo internacionalno angažovanje, odavno se pojavila potreba za zajedničkim standardima u oblasti vještačenja, kao i za standardizaciju i unifikaciju nadležnih organozacija vještaka-foenzičara u državama Evropske Unije. Iz pomenutih razloga 1998. godine je osnovano Udruženje «Euro-Expert», kao krovno udruženje koje čine udruženja sudskih vještaka iz sledećih država članica Evropske Unije:

- Savezno Udruženje javno imenovanih i zakletih eksperata Njemačke,
- Akademija eksperata Engleske,
- Federalno nacionalno društvo sudskih vještaka Francuske,
- Konfederacija zakletih i izabranih sudskih vještaka Austrije,
- Komora sudskih vještaka Češke Republike,
- Komora sudskih vještaka Mađarske,
- Udruženje sudskih vještaka Portugala i
- Generalni savjet eksperata Španije.

Sjedište udruženja «Euro-Expert» se nalazi u Luksemburgu, a generalni sekretarijat kao njegovo izvršno tijelo, nalazi se u Institutu za vještačenja u Kelnu (Njemačka).

Glavni zadaci i ciljevi udruženja «Euro-expert» su razvoj, harmonizacija i obrazovanje u oblasti etičkih normi kod pojedinih oblasti vještačenja, kao i podržavanje integriteta, nezavisnosti, stranačke nepripadnosti, objektivnosti i povjerljivosti vještaka-forenzičara u državama Evropske Unije. Osim toga «Euro-Expert» predstavlja posredničko udruženje između vještaka-forenzičara i Evropske Komisije, Evropskog parlamenta, Evropskog suda i drugih institucija Evropske Unije, kao i drugih evropskih i međunarodnih institucija vještaka. Zatim «Euro-Expert» ima zadatak da podstiče i njeguje saradnju i odnose sa sudskim organima, institucijama pravosuđa, javnim i privatnim organizacijama za akreditaciju i sertifikovanje. Na taj

način «Euro-Expert» predstavlja forum za vještačenje, koje dalje razvija i usaglašava vještačenje na evropskom nivou.

Od aktivnosti koje «Euro-expert» do sada sproveo izdvoili bi donošenje takozvanog «Code of practice» i obavezni standarda za prijem vještaka u organizaciju vještaka «Association Standardas», koji je obavezujući kako za članove «Euro-Experta», tako i za udruženja vještaka koja imaju namjeru da se učlane u ovo renomirano, respektabilno i referentno udruženje.

«Code of practice» služi za uređivanje zahtjeva koji se odnose na stručni i lični integritet pojedinih sudskih vještaka iz država članica Evropske Unije. Udruženja vještaka koja su članovi «Euro-Experta», obavezna su da u u svoje članstvo primaju samo one vještake koji ispunjavaju ove uslove. Radi se o uslovima koje više manje zahtijeva svako udruženje sudskih vještaka, a to su raspolaganje sa naročitim stručnim znanjem, besprekomim (neporočnim) ponašanjem i nekažnjavanjem. Vještak-forenzičar je u obavezi da u svom radu sprovođi doživotno obrazovanje, kako bi uvijek mogao raspolagati sa najnovijim stručnim znanjima. Dalji zahtjevi podrazumijevaju da vještak-forenzičar mora biti nezavisan, stranački neopredijeljen i objektivn. Zatim ovaj akt («Code of practice») podrazumijeva od vještaka čuvanje tajne i obavezu obavještavanja suda kod postojanja sukoba interesa. Vještak treba da bude osiguran od odgovornosti i može samo na suzdržan način obavljati svoju djelatnost.

«Association Standardas» određuje uslove koje treba da ispunjava osoba koja konkuriše u nacionalno udruženje vještaka-forenzičara, a koje je član «Euro-Experta» ili udruženje koje ima ambiciju da postane član ovog udruženja, a to su:

- Potrebnu osnovnu stručnu kvalifikaciju (obrazovanje), iskustvo i dodatno obrazovanje za oblast u kojoj se prijavljuje da vještači;
- Dovoljno praktično iskustvo kao vještak;
- Navedene zahtjeve mora dokazati putem izjava, dokumenata (kao naprimjer izvršena vještačenja, refernce i sl.);
- Posebna znanja mora dokazati uspješno položenim ispitom pred stručnom komisijom.

Udruženja vještaka-forenzičara koja imaju namjeru da postanu članovi «Euro-Experta» moraju ispuniti sledeće:

- Osiguravanje tajnosti svih relevantnih ličnih podataka;
- Pridržavanje aktuelnih (važećih) standarda kod vještaka-članova udruženja;
- Uređen status upisa u imenik i rok do kojeg važi imenovanje, produžavanje i brisanje vještaka iz imenika sudskih vještaka.

Osim ovog udruženja u Evropi postoji i Evropsko udruženje forenzičkih naučnih institucija – ENFSI (engl. European network of forensic science institutes), koje je u Evropskoj Uniji zaduženo za razvoj forenzike u državama EU i državama koje imaju ambicu da postanu članovi EU.

Evropsko udruženje forenzičkih naučnih institucija-ENFSI (European Network of Forensic Science Institute)

Na 10. Interpolovom simpozijumu iz oblasti kriminalističke tehnike, održanom 1992. godine, začeta je ideja formiranja Evropskog udruženja forenzičkih laboratorija, po uzoru na slično udruženje koje postoji u SAD-u (ASCLD-Američko udruženje direktora forenzičkih laboratorije). Tako je 1995 godine u Rijswiku u Holandiji, formirano Evropsko udruženje forenzičkih laboratorija ENFSI (engleski European Network of Forensic Science Institutes). Od tada do danas, članstvo u ENFSI je naraslo na 52 forenzičke laboratorije iz 33 Evropske zemlje. Korisno je pomenuti da su 2009. godine, kao punopravni članovi ovog udruženja postali: Nacionalni kriminalističko tehnički Centar MUP-a Srbije i Forenzički Centar Uprave Policije Crne Gore.

Članstvo neke forenzičke laboratorije u ENFSI udruženje, podrazumijeva da ista posjeduje savremenu opremu za rad, da primjenjuje savremene sofisticirane i standardizovane metode vještačenja, da su zaposleni u toj laboratoriji osposobljeni za rad na pomenutim uređajima i da posjeduju sertifikate za primjenu pomenutih metoda.

U okviru ENFSI udruženja aktivno djeluje šesnaest uskostručnih radnih grupa i to iz oblasti: digitalne fotografije, dokumenata, DNA, droga, eksploziva, vlakana, otisaka prstiju, vatrenog oružja, istraživanja požara i tragova eksploziva, forenzičke informacione tehnologije, forenzičkog istraživanja govora i magnetofonskih snimaka, rukopisa, tragova oruđa i alata, automobilskih lakova i stakla, saobraćajnih nezgoda i obrade lica mjesta. ENFSI udruženje od samom svog nastanka, radi na formiranju evropske zbirke podataka iz oblasti forenzičkih istraživanja. Među tim zbirkama podataka, najvažnije su baze podataka uzoraka DNA, zatim uzoraka automobilske boje (autolaka), uzoraka vatrenog oružja, uzoraka ekstazi droga i sl. Takođe, ENFSI udruženje je na samom početku svog rada izradilo standarde kontrole kvaliteta pri radu forenzičkih istraživanja i vještačenja. Osim toga ENFSI udruženje je izdalo standardizovana uputstva za rad sa materijalnim tragovima, koji se odnosi na način postupanja sa istima nakon njihovog otkrivanja na mjestu zločina. ENFSI udruženje u svom planu rada za period do 2012. godine planira, da u svim forenzičkim laboratorijama, svojim članicama, uvede međunarodni standard kontrole kvaliteta EN ISO/IEC 17025. Pomenuti standard kvaliteta podrazumijeva između ostalog, kontrolu organizacije prilikom rukovođenja, nadzora nad dokumentacijom, nabavke aparature, servisiranje iste, kontrolu potrošnog laboratorijskog materijala, nadzor nad laboratorijskim istraživanjima, preventivnu djelatnost i unutrašnji nadzor.

Važno je pomenuti da članovi "Euro-Experta" mogu biti samo udruženja vještaka-forenzičara iz država Evropske Unije, dok slična udruženja iz država koje nisu članovi Evropske Unije, mogu biti samo pridruženi članovi. Što se tiče ENFSI-a punopravno članstvo mogu imati forenzičke institucije koje ne potiču iz država članova Evropske Unije, ali ispunjavaju (stroge) uslove za članstvo u ovo refentno i respektabilno udruženje.

Zaključak

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da primjena vještačenja u otkrivanju i razješnjavanju krivičnih djela, organima krivičnog pravosuđa pruža širok dijapazon mogućnosti i daje takav rezultat, koji se drugim sredstvima ne može postići. Prema tome svaka zemlja, u cilju poboljšanja delatnosti na suzbijanju i sprečavanju kriminaliteta posebnu pažnju treba da posveti permanentnom unapređenju ove djelatnosti. S druge strane svaka zemlja koja teži da postane deo jedinstvenog evropskog prostora, "prostora slobode, sigurnosti i poštovanja zakona" mora da ispunji određene standarde koje pred nju postavlja Evropska Unija. U ispunjenju tih standard važno mesto svakako zauzima standardizacija, odnosno unifikacija profesije vještaka-forenzičara. Većina standarda u vezi sa ovom djelatnošću uređena su u državama Evropske Unije kroz propise koji su doneseni u okviru udruženja "Euro-Expert" ("Code of Practice" i "Association Standarda"). Treba napomenuti, da se ova pravila primjenjuju i drugim državama Evropske Unije, čija udruženja vještaka-forenzičara još nijesu postali članovi "Euro-Experta". Stoga je u cilju unapređenja stanja u ovoj oblasti već sada na nacionalnom planu potrebno preduzeti obimnije i intenzivnije aktivnosti na donošenju standarda po ugledu na rješenja u zemljama Evropske Unije, kao i institucionalizovanom učešću prilikom donošenja akata od strane Evropske Unije, a koja se tiču vještačenja. Kao dugoročni cilj u pravcu standardizacije i unifikacije obavljanja poslova vještačenja, treba da bude prijem udruženja sudskih vještaka u "Euro-Expert", kao i poboljšanje saradnje između vještaka u Evropi.

Na kraju možemo zaključiti da vještaci-forenzičari u Srbiji i Crnoj Gori, kao državama koje imaju ambiciju da postanu članovi Evropske Unije, moraju da odgovore na izazov koji se pred njima postavlja, a to je da:

- Ovladaju poznavanjem pravnog sistema Evropske Unije, naročito sa strukovnog aspekta;
- Da sprovedu permanentno obrazovanje (doživotno učenje i usavršavanje);
- Da imperativno poštuju zadate rokove prilikom vještačenja;
- Da nacionalna udruženja vještaka-forenzičara rade na učlanjenju u "Euro-Expert" i primjenjuju u praksu propise ovog udruženja.

Literatura

- Busatčević M.(1995); *O veštacima u prekrivičnom i krivičnom postupku*, Bezbednost; MUP Srbije.
- Čukić Dragana (2001); *Pozdravni govor Predsjednika Udruženja sudskih vještaka Crne Gore*. Nauka u službi pravosuđa. Udruženje sudskih vještaka Crne Gore.
- Golja J. (2002); *Evropsko združjenje forenzičnih laboratorijev ENFSI*. Dnevi varstvoslovja-VPVS Ljubljana.
- Golja. J. (2004); *Kriminalističnotehnično izvedenstvo v Evropi in v Sloveniji*. Slovenski dnevi varstvoslovja-VPVS Ljubljana.
- Henry L., Labriola J. (2001.); *Famous Crimes Revisited*: NZMH-Zagreb.
- Ivanović A. (2003); *Doprinos kriminalističko-tehničkog stručnjaka prevenciji kriminalsteta*. Perjanik 3. MUPRCG:
- ISO/DIS 17025-*General requirements for the Competance of Testing and Calibration Laboratories*.
- Krtalić V. (2010), *Vještačenje u Evropi aktualna pitanja i odgovori*. Drugi Kongres sudskih vještaka-Opatija. Zbomik radova. Hrvatsko društvo sudskih vještaka.
- Milošević M. (1996). *Stručna lica u krivičnom postupku*, Policijska akademija, Beograd.
- Modly D. (1979). *Kriminalistička tehnika u funkciji službe unutrašnjih poslova*. Priručnik br. 3. Zagreb.
- Modly D. (1986). *Nauka i stručnost u službi pravde*. Priručnik br.6. Zagreb.
- Rakočević V.; *Osvrt na aktuelni koncept organizacije kriminalističkih vještačenja u Crnoj Gori i Srbiji*. Expertus Forensic broj 1. 2003.
- Svensson A. (1981). *Technique of crime scene investigation*. Elsevier, New York.
- The ENFSI Strategic plan 2002-2008.
- www.euroexpert.org dostupno 09.04.2010. godine
- www.enfsi.eu dostupno 09.04.2010. godine

Summary

The paper will present the manner in which we must organize the conduct of forensic investigations and expert evaluation in the states that have a tendency to become members of the European Union. This mostly and usually refers to the introduction of quality standards in the forensic work. It can be unequivocally determined that, in the EU member states, the experts' evaluation is recognized and required as a professionally grounded and well established high-quality evidence. Due to this reason forensic experts in the countries that intend to become EU members, must be familiar with the work of the experts in the EU and EU legislation dealing with expertise evaluations. A significant part of these EU laws will be dealt with in this paper.

Keywords: expert evaluation, forensics science, "EURO-EXPERT", the European Union

MEDUNARODNI STANDARDI U OBLASTI BORBE PROTIV TERORIZMA I NACIONALNO KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO

-Okvirna odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma -

doc. dr Dragana Kolarić
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Terorizam dobija posebnu dimenziju nakon događaja od 11. septembra 2001. godine. Svet u celini postao je svedok sazrevanja i javljanja nove ere terorizma - ere globalnog terorizma. Brojni napadi, pre svega, na sredstva javnog saobraćaja u Londonu, Madridu i Moskvi, proteklih godina su svetskoj javnosti pokazali da, od pre izvesnog vremena, i evropskim zemljama pretila velika opasnost od terorističkih napada. To je dovelo do brojnih reakcija EU koje su se sastojale u sastancima, zaključcima, akcijama, inicijativama i odlukama. Autor posebnu pažnju posvećuje analizi Okvirne odluke Saveta EU o borbi protiv terorizma iz 2002. godine kao i izmenama i dopunama iste iz 2008. godine. Poseban odeljak je posvećen analizi nacionalnog krivičnog zakonodavstva, kao i pitanju njegove usklađenosti sa ovim vrlo značajnim sekundarnim izvorom prava EU. Za Srbiju, kao državu koja nastoji što pre postati punopravnim članom EU, od velikog značaja je pratiti aktivnosti EU i njenih članica na području borbe protiv terorizma.

Ključne reči: terorizam, Okvirna odluka, Savet EU, Krivični zakonik Srbije, krivično delo

Uvodne napomene

Savremeni, odnosno terorizam XXI veka, predstavlja jednu od najtežih globalnih pretnji bezbednosti, prouzrokuje nove, kompleksne rizike, a posledice od terorističkih napada su sve razomije. Njegovi protagonisti koriste legalnu infrastrukturu protivnika za izvršenje napada. Uz konvencionalna sredstva, teroristi sve češće kao efikasna sredstva upotrebljavaju benzin, đubrivo, hemijske materije, kompjuterske mreže i druga predmete koji su u svakodnevnoj upotrebi. To upućuje da je danas logistika terorizma sve jednostavnija i teško uočljiva (Sieber, 2009: 353). Najnovije terorističke metode rezultat su upotrebe novih tehnologija, prelaska terorističkih grupa preko međunarodnih granica i promene izvora podrške. Upotreba informacionih tehnologija, kao što su Internet i mobilni telefoni, proširila je opseg delovanja terorističkih grupa. Upravo sredstva globalnog informacionog doba dovela su do novih, sa terorizmom blisko povezanih, ponašanja koja se svode na regrutovanje potencijalnih članova i privlačenje simpatizera. Mnogobrojne terorističke grupe šalju snažne političke poruke široj javnosti *online*. Imaju zvanične i nezvanične *web*-stranice lake za pretragu, i skoro sve su dostupne na engleskom jeziku (Cronin, 2009: 67). Globalizacija je terorističkim organizacijama omogućila i da prelaze međunarodne granice jednostavno, lako kao što su povezani poslovni i trgovinski interesi. Ukidanje barijera duž cele severnoameričke slobodne trgovinske zone i EU olakšala je protok i dobrog i lošeg.

Terorizam dobija posebnu dimenziju nakon događaja od 11. septembra 2001. godine. Svet u celini je postao svedok sazrevanja i javljanja nove ere terorizma - ere globalnog terorizma/ terorizma globalnog domašaja, čija je motivacija pre svega etnonacionalistička i religijska (Cronin, 2009: 63). Napadi na sredstva javnog saobraćaja u Londonu, Madridu i Moskvi proteklih godina su svetskoj javnosti pokazali da i evropskim zemljama pretila opasnost od terorističkih napada, što je dovelo do brojnih reakcija i aktivnosti EU (sastanci, zaključci, inicijative i odluke).

Pojavni oblici terorizma i sredstva za njegovo sprečavanje i kontrolu dugo su već predmet razmatranja UN i pojedinih regionalnih organizacija. Na međunarodnom planu doneto je više značajnih

dokumenata u cilju preciziranja pojma terorizma, kao i mera i postupaka koji se preduzimaju u pravcu njegovog sprečavanja. U ovom radu se analizira Okvima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma od 13. juna 2002. godine (*Council Framework Decision on Combating Terrorism, 2002/475/JHA*) sa izmenama i dopunama koje su učinjene 2008. godine (*Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*), i nastoji se utvrditi u kojoj meri je nacionalno krivično zakonodavstvo harmonizovano sa ovim sekundarnim izvorom prava EU. Treći stub EU koji se odnosi na policijsku i pravosudnu saradnju uključuje i usklađivanje zakonodavstva država članica radi omogućavanja što efikasnije borbe protiv terorizma. Okvime odluke kojima se usklađuje zakonodavstvo država članica obavezuju države u pogledu rezultata koji treba ostvariti, ali prepustaju vlastima svake države da odaberu oblik i metodu kojom će ostvariti željeni rezultat. One nemaju direktan uticaj pa ja zato potrebno doneti propise kojima će se izvršiti implementacija u nacionalno zakonodavstvo. Za Srbiju, koja nastoji da što pre postane punopravni član EU, od izuzetne je važnosti da prati aktivnosti EU i njenih članica na području borbe protiv terorizma. Najkorisnije za svaku državu, pa i Srbiju je da izvrši reviziju pojedinih inkriminacija u svom krivičnom zakonodavstvu i time pokrije oblasti koje međunarodni akti smatraju vrednim uključivanja u odredbu o terorizmu i sa njim povezanim krivičnim delima.

Pitanje preciznog određenja pojma terorizma predstavlja izuzetno težak zadatak. To je posebno izraženo u krivičnom zakonodavstvu. Sa jedne strane, granicu nameće osnovno načelo krivičnog prava, načelo zakonitosti, i njegov segment *lex certa* koji ukazuju da treba izbegavati generalne klauzule tj. ponašanja koja predstavljaju krivično delo i kazne za njega moraju biti u što većoj meri određene. U suprotnom, postoji veliki rizik od tumačenja nedovoljno određenih odredbi što se odražava na pravnu sigurnost građana. Terorizam i njegovi pojavni oblici u savremenom dobu predstavljaju pravi izazov za nacionalno krivično pravo koje mora voditi računa i o legitimnosti i granicama krivičnopravne zaštite. Pregledom najnovijih međunarodnih mera u oblasti borbe protiv terorizma uočava se obaveza pravljenja balansa između potrebe prevencije terorističkih akata u zaštiti nacionalne bezbednosti i delimičnog zadiranja u neka fundamentalna prava: slobodu udruživanja, slobodu religije itd, i principe pravne države.

Okvima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma

Etimološki posmatrano reč terorizam vodi poreklo od latinske reči *terror* što znači užas, strah odnosno vladavina zastrašivanjem, način vladanja ulivanjem straha i nasiljem (Vujaklija, 1975; 947). Uočava se da su najugledniji rečnici razočaravajuće nepredusretljivi kada je u pitanju objašnjenje ovog termina. Uglavnom se radi o određenjima koja terorizmu daju istorijsku i političku konotaciju. *Oxford English Dictionary* ističe značenje koje je u isto vreme i previše bukvalno i previše istorijsko. Terorizam, je sistem terora, tj. vladavina zastrašivanjem od strane vladajuće partije u Francuskoj tokom revolucije 1789-94, tj. politika koja teroriše one protiv kojih je usvojena, upotrebljavanjem metoda zastrašivanja (Hoffman, 2009: 4). Kad je u pitanju savremeno shvatanje pojma terorizam, ovaj opis je potpuno beskoristan. Eventualno drugi deo definicije, koji ukazuje na izazivanje straha kao osobinu terorizma, može biti od male pomoći. *Black's Law Dictionary* ističe da terorizam karakteriše upotreba nasilja ili pretnja nasiljem u cilju (nameri) zastrašivanja ili izazivanja panike, naročito kao sredstvo za vršenje uticaja na političko postupanje (*Black's Law Dictionary*, 2004: 1512). Ovo objašnjenje terorizmu daje politički koncept. To je prva, ključna karakteristika terorizma na kojoj se striktno insistira u uporednoj pravnoj teoriji (Hoffman, 2009: 5). U pitanju je nasilje, koje se može manifestovati na različite načine, primenjeno u *političke svrhe*, tj. bitno je da postoji namera zastrašivanja građana, po pravilu, iz političkih motiva. Druga osobina terorizma je, upravo, *korišćenje neke opšte opasne radnje ili akta nasilja*. Do trećeg elementa terorizma dolazimo posrednim putem. Kada neko želi da izvrši uticaj na političko delovanje on, u stvari, pokušava da nametne svoje stavove, doduše, na specifičan način a to je upotrebom sistema zastrašivanja. Ova činjenica naglašava još jednu fundamentalnu

karakteristiku terorizma - da se radi o *isplaniranom, iskalkulisanom i, u pravom smislu reči sistematičnom aktu*. Dakle, za postojanje terorizma, između ostalog, neophodno je postojanje dva elementa: objektivnog, koji podrazumeva da je preduzeta neka opšte opasna radnja ili akt nasilja i subjektivnog koji se ogleda u nameri zastrašivanja. Publicitet koji stvara nasilje, teroristima omogućava da pojačaju svoj uticaj i moć kada su u pitanju političke promene bilo na lokalnom ili međunarodnom nivou. Može se reći da postoje određene generalne karakteristike svih terorističkih akata, bez obzira da li je krivično delo upereno protiv jedne države i njenog ustavnog uređenja, ili se viši na međunarodnom nivou. Terorizam je postao globalni problem, i sve nacije su postale ranjive na ovakve napade (Gardner, Andersen, 2006: 430).

Savet EU, kao jedno od najvažnijih i odlučujućih tela EU, je 13. juna 2002. godine usvojilo Okvimu odluku o borbi protiv terorizma. Ova Odluka je bila mnogo korisnija nego bilo koji drugi međunarodni instrument tada dostupan, jer je doprinela ujednačavanju odredbi krivičnog zakonodavstva koje se odnose na terorističke akte. U uvodu odluke se ističe da je EU zasnovana na univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, ravnopravnosti i solidarnosti, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, na principu demokratije i principu vladavine prava. S obzirom da terorizam najozbiljnije krši ta načela, države članice su shvatile da se ne mogu same uspešno nositi s tom pretnjom. Okvima odluka nastoji da stvori platformu za zajednička zakonska rešenja u borbi protiv terorizma. Određivanje krivičnog dela terorizma i sa njim povezanim krivičnim delima u Okvimoj odluci ima za cilj usklađivanje nacionalnih zakonodavstava država članica. Treba istaći da je EU i ranije naglašavala potrebu za jedinstvenim instrumentom ratifikacije kada su u pitanju krivična dela terorizma.¹

Okvima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma ima trinaest članova. Najpre ćemo analizirati Okvimu odluku iz 2002. godine jer ona predstavlja temelj protivterorističke politike EU, a onda ćemo ukazati na izmene i dopune iz 2008. godine, kao i razloge zbog kojih su one učinjene. Za nacionalno krivično zakonodavstvo najvažniji su: član 1. kojim se jedinstveno za celo područje EU definiše terorizam, član 2 kojim se određuje teroristička grupa, član 3 gde se nabrajaju krivična dela koja su povezana sa terorizmom, član 5 koji se odnosi na krivične sankcije, član 6 koji govori o posebnim osnovima za ublažavanje kazne, i članovi 7 i 8 koji se odnose na odgovornost pravnih lica i krivične sankcija koje se prema njima mogu primeniti.

Krivično delo terorizma (odnosno teroristički akt) se definiše kao akt koji, s obzirom na svoju prirodu ili kontekst, može ozbiljno naneti štetu državi ili međunarodnoj organizaciji i koji je učinjen sa namerom: ozbiljnog zastrašivanja stanovništva, primene prinude prema vladi ili međunarodnoj organizaciji da ona nešto učini ili ne učini, ozbiljne destabilizacije ili uništavanja osnovnih političkih, ustavnih, ekonomskih ili društvenih struktura zemlje ili međunarodne organizacije. Sam teroristički akt se ostvaruje izvršenjem nekog od uobičajenih krivičnih dela propisanih KZ svake zemlje, kojima uprava ta specifična namera, odnosno cilj koji se želi postići daje mogućnost za kvalifikaciju kao krivičnog dela terorizma.² U tom smislu, krivično delo terorizma se može ostvariti: napadima na život ili telesni integritet osobe; otmicom ili uzimanjem talaca; prouzrokovanjem velikih razaranja vladinih ili javnih građevina, transportnog sistema, infrastrukture, uključujući i informacione sisteme, fiksnih platformi lociranih na kontinentalnom pojasu, javnih mesta ili privatne imovine s verovatnošću ugrožavanja ljudskih života ili nanošenja ekonomskih

¹ EU je usvojila niz pravnih akata radi suzbijanja terorizma: Odluka Saveta iz 1998. godine kojom se u nadležnost EUROPOLA stavljaju krivična dela učinjena ili koja će verovatno biti učinjena radi izvršenja terorističkih aktivnosti protiv života, tela, ličnih sloboda ili imovine, Preporuka Saveta iz 1999. godine o saradnji u borbi protiv finansiranja terorizma, Zaključci Evropskog saveta iz Tamparea 1999. godine, i Zaključci Evropskog saveta iz Santa Maria de Fera iz juna 2000. godine, i dr.

² Namera predstavlja takvo delovanje učinioca krivičnog dela gde on rukovođen ostvarenjem nekog cilja preduzima radnju da bi taj cilj ostvario. Dakle, namera i cilj su usko povezani.

gubitaka; otmicom aviona, broda ili drugog sredstva javnog transporta ili transporta robe; proizvodnjom, posedovanjem, sticanjem, prevozom, snabdevanjem ili korišćenjem oružja, eksploziva ili nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja, i istraživanjem i razvojem, biološkog i hemijskog oružja; ispuštanjem opasnih materija ili izazivanjem požara, poplava ili eksplozija koje imaju za posledicu ugrožavanje ljudskih života; ometanje snabdevanja vodom, strujom ili drugim prirodnim resursima, koje ima za posledicu ugrožavanje ljudskih života; i pretnje da će se učiniti neko od pomenutih dela (član 1 Okvime odluke).

Teroristička grupa se određuje kao strukturisana grupa više od dva lica, osnovana na određeno vreme i koja deluje sporazumno u cilju vršenja krivičnog dela terorizma. Strukturisana grupa znači da se radi o grupi koja nije slučajno formirana, da ne treba da ima formalno definisane uloge svojih članova, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu. U okviru terorističke grupe pravi se razlika između lica koja vode terorističku grupu i učesnika u aktivnostima terorističke grupe. Učestvovanje u aktivnostima grupe uključuje i pribavljanje informacija ili materijalnih sredstava, odnosno finansiranje aktivnosti na bilo koji način sa znanjem da takvo učestvovanje doprinosi kriminalnim aktivnostima terorističke grupe (član 2 Okvime odluke). Kao krivična dela koja su povezana sa terorizmom Okvima odluka navodi: tešku krađu, falsifikovanje dokumenata i iznudu (član 3 Okvime odluke).

Kada je u pitanju kažnjavanje, ističe se da krivične sankcije treba da budu delotvorne, srazmerno težini učinjenog dela i odvraćajuće. U principu, to je sintagma koja se može naći i u drugim međunarodnim dokumentima. Za vođu terorističke grupe predviđeno je da najviša kazna ne sme biti manja od 15 godina, dok se za učestvovanje u terorističkoj grupi ističe da ta kazna ne sme biti manja od osam godina. Za ostala krivična dela povezana sa terorizmom odmeravaće se strože kazne od onih koje se inače izriču za obične oblike takvih dela (član 5. Okvime odluke). Dakle, s obzirom na raspon kazni pravi se razlika između tri situacije. Prvi i najteži oblik krivičnog dela je vođenje terorističke grupe, zatim sledi učestvovanje u terorističkoj grupi i potom sva ostala krivična dela koja su doprinela izvođenju terorističkog akta. Okvima odluka predviđa i situacije u kojima može doći do ublažavanja kazne. To će biti moguće ako nadležni organi saznaju neke informacije do kojih inače ne bi mogli doći na drugi način, ili u slučaju sprečavanja, odnosno ublažavanja posledica terorističkog čina, ili u slučaju identifikovanja i predaje ostalih učinilaca, i sprečavanja izvođenja novih terorističkih krivičnih dela (član 6 Okvime odluke).

Osim fizičkih lica za teroristički akt odgovaraće i pravna lica. To će biti u slučaju kada je krivično delo terorizma učinjeno u interesu ili za korist pravnog lica. Dakle, i pravna lica se mogu smatrati odgovornim za bilo koje krivično delo navedeno u članovima 1. do 4. Okvime odluke ako ih je učinilo lice koje postupa u interesu tj. u korist pravnog lica a on ima moć da zastupa pravno lice, ili ovlašćenje za donošenje odluka u ime pravnog lica ili je ovlašćen da obavlja nadzor unutar pravnog lica. Pravno lice odgovara i za propuštanje nadzora ili kontrole od strane odgovornog lica usled čega je došlo do izvršenja krivičnog dela. U pitanju je koncepcija izvedene odgovornosti, po kojoj pravno lice ne odgovara za sopstveno krivično delo već za krivično delo svog odgovornog lica. Odgovornost pravnog lica zasniva se na krivici odgovornog lica. Kažnjavanje pravnih lica može, osim novčane kazne, obuhvatiti i zabranu javnih povlastica i primanja pomoći, privremenu ili trajnu zabranu obavljanja delatnosti, stavljanje pod sudski nadzor i privremeno ili trajno zatvaranje objekata korišćenih za izvršenje dela (član 7 i 8 odluke).

U Briselu (*Bruxelles*) je 28. novembra 2008. godine doneta Okvima odluka Saveta EU (2008/919/JHA) o izmenama i dopunama Okvime odluke (2002/475/JHA) o borbi protiv terorizma. Kao razlozi za izmene i dopune navodi se da su terorističke pretnje brzo evoluirale u poslednjih nekoliko godina, da je *modus operandi* terorista promenjen. Organizacija terorističkih kampova za obuku širom sveta, kao i upotreba novih tehnologija, posebno Interneta kao izvora informacija o terorističkim sredstvima i metodama dovodi do potrebe inkriminisanja i drugih ponašanja koja su blisko povezana sa izvršenjem krivičnog dela terorizma. Ove izmene i dopune odnose se, pre svega, na član 3. Okvime odluke iz 2002. godine u kome se nabrajaju krivična dela povezana sa terorizmom. Pored krivičnih dela teške krađe, falsifikovanja dokumenata

i iznude, kao dela koja su povezana sa terorizmom, smatraju se još: javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, regrutovanje za terorizam i obuka za terorizam. Javna provokacija u cilju izvršenja terorističkog krivičnog dela podrazumeva distribuciju, ili na drugi način stavljanje na raspolaganje poruka za javnost, sa namerom da se podstakne izvršenje krivičnog dela terorizma, bez obzira da li će krivično delo biti učinjeno ili ne. Regrutovanje za terorizam označava traženje drugih lica koja će izvršiti neku od radnju navedenih u članu 1. Okvime odluke. Obuka za terorizam znači pružanje instrukcija u izradi ili korišćenju eksploziva, vatrenog ili drugog oružja ili štetne i opasne materije, ili u drugim specifičnim metodama ili tehnikama, u cilju višenja jednog od dela navedenih u članu 1 Okvime odluke, znajući da su te veštine za ovu namenu. Članice EU se obavezuju da izvrše implementaciju ovih izmena i dopuna do 9. decembra 2010. godine i o tome podnesu izveštaj Generalnom sekretarijatu Saveta i Komisiji.

Dakle, Okvime odluke Saveta EU i Okvima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma, se primenjuju tek nakon implementacije u nacionalno krivično zakonodavstvo. One, kao što je ranije pomenuto, dozvoljavaju izvestan stepen diskrecije tokom procesa usaglašavanja. Zemlje članice biraju način harmonizacije ali je neophodno da Odluke EU imaju efekta i da se realizuje cilj. Ipak, kako se u teoriji ističe, ova Odluka sadrži relativno detaljne odredbe što redukuje broj mogućih strategija zemljama članicama (Nuotio, 2006: 1009). Zbog toga se u poslednje vreme nailazi na veliki broj teorijskih radova koji preispituju odredbe međunarodnih instrumenata i zauzimaju vrlo kritički stav prema njima. Suštinski važno za krivično zakonodavstvo je preispitivanje potrebe za uvođenjem novih krivičnih dela u KZ-e, imajući u vidu legitimnost i granice krivičnopravne zaštite. Postavlja se pitanje da li se radnje krivičnih dela javna provokacija na izvršenje terorizma, kao i regrutovanje i obuka za terorizam mogu pokriti postojećim odredbama u nacionalnim krivičnim zakonodavstvima (Ibidem, 1009).

Veliki broj članica EU je inoviralo svoja krivična zakonodavstva isprovocirani Okvimom odlukom Saveta EU ali i drugim okolnostima. Tako npr. *Krivični zakonik Nemačke*, podstaknut brojnim napadima u drugim evropskim zemljama ali i na svom podneblju, kao što su neuspešni bombaški napadi na dva regionalna voza u Dortmundu i Koblencu u septembru 2006. godine, hvatanje lica koja su najverovatnije pripadnici islamske džihad organizacije u jesen 2007. godine, uvodi nove kaznene odredbe u *Krivični zakonik* (paragraf 89a i 89b). Kako se ističe državnim institucijama, između trenutka u kome pripremne radnje postaju očigledne i izvođenja napada, ostaje veoma kratak period u kome treba da reaguju i spreče nameravanu štetu po život, telo ili imovinu. Ono što je karakteristično za islamski terorizam je sve veća decentralizacija, tanano, prozračno i labavo povezivanje u određena udruženja, na prvi pogled sakrivena obuka i regrutovanje za višenje terorističkih krivičnih dela, što utemeljuje interes države da interveniše već kada su u pitanju pripremne radnje za izvršenje krivičnog dela terorizma (Bader, 2009: 2853). Paragraf 89a nosi naziv "Pripremanje teškog dela nasilja koje ugrožava državu" i njime se konkretizuju pripremne radnje. Neophodno je da se priprema teško delo nasilja koje ugrožava državu. Prema stavu 1. paragrafa 89a teško delo nasilja koje ugrožava državu je krivično delo protiv života (ubistvo ili umorstvo) ili protiv lične slobode (u slučajevima §239a i §239b), koje je prema okolnostima namenjeno i pogodno da ugrozi stanje bezbednosti neke države ili međunarodne organizacije ili ustavne principe Nemačke. Tako se kažnjavaju izričito svaka obuka, odnosno omogućavanje obučavanja drugom licu u izradi ili rukovanju vatrenim oružjem, eksplozivima, eksplozivnim ili zapaljivim materijama, nuklearnim ili radioaktivnim materijama, kao i materijama koje sadrže ili mogu da razviju otrov, drugim materijama koje ugrožavaju zdravlje, posebnim napravama potrebnim za izvršenje dela ili ostalim veštinama koje služe izvršenju jednog od navedenih dela u stavu 1 (stav 2. tačka 1. § 89a). Pored ovih radnji sankcionišu se i izrada, nabavka ili ustupanje takvog oružja, materija ili naprava, kao i nabavka ili čuvanje predmeta ili materijala koji su povezani sa tim. Paragraf 89b *Krivičnog zakonika Nemačke* nosi naziv "Uspostavljanje odnosa za izvršenje teških dela nasilja koja ugrožavaju državu" i njime se inkriminiše lice koje u nameri da se obuča za izvršenje teškog dela nasilja koje ugrožava državu prema §89a stav 2. tačka 1, uspostavlja ili održava odnose radi

udruživanja u smislu §129a (stvaranje terorističkog udruženja), takođe i u vezi sa § 129b (zločinačka i teroristička udruženja u inostranstvu)³. Takođe, radi implementacije Okvime odluke Saveta EU o borbi protiv terorizma paragraf 129a je radikalno izmenjen 22.12.2003. godine (Schäfer, 2008: 299). Radi se odredbi koja se odnosi na stvaranje terorističkog udruženja. Prema staroj verziji kažnjavalo se lice koje osniva ili kao član sudeluje u udruženju čiji je cilj ili delatnost vršenje određenih krivičnih dela nabrojanih u tačkama 1 do 3 stava 1. Prema novoj verziji, krivična dela nabrojana u tačkama 1 i 2 stava 1 su zadržana⁴, a tačka 3 ranijeg stava 1 je sada sastavni deo stava 2 i dopunjena je brojnim drugim krivičnim delima.⁵ I prema stavu 2 kažava se lice koje osniva ili kao član sudeluje u udruženju čiji su ciljevi i aktivnosti usmerene na vršenje krivičnih dela nabrojanih u tom stavu. Prema novoj verziji nije dovoljno samo da ciljevi ili delatnost udruženja budu usmereni na vršenje krivičnih dela navedenih u ovom stavu nego delo mora biti učinjeno sa namerom da se stanovništvo znatno zaplaši, ili da se vlada ili međunarodna organizacija silom ili pretnjom upotrebe sile prinude da nešto učine ili ne učine, ili da se politička, ustavna, privredna ili ekonomska struktura države ili međunarodne organizacije unište ili ugroze ili da se načinom izvršenja ili posledicama dela može znatno naškoditi državi ili međunarodnoj organizaciji.

Krivični zakonik Italije je, u skladu sa najnovijim međunarodnim trendovima, inovirao odredbe koje se odnose na krivično delo terorizma. Krivična dela koja se odnose na borbu protiv terorizma svrstana su u drugu od tri knjige italijanskog KZ, u grupu krivičnih dela koja nosi naziv "Krivična dela protiv međunarodnog subjektiviteta države" - članovi 270, 270-bis, 270-ter, 270-quarter, 270-quinquies, 270-sexies (Beltrani, 2008: 537). Član 270 - "subverzivne organizacije" postoji kad neko u državi promovise, osniva, organizuje i vodi udruženja usmerena da upotrebom nasilja uspostave diktaturu jedne društvene klase nad drugom ili da podrivaju ekonomski ili društveni red primenom nasilja ili da nasilno suzbijaju politički i pravni sistem države. Kazna je zatvor od pet do deset godina. Svako ko učestvuje u gore opisanoj grupi kazniće se zatvorom od jedne do tri godine. Član 270-bis inkriminiše osnivanje terorističkih udruženja. Ova odredba predviđa kaznu zatvora od sedam do petnaest godina za svakoga ko je proglašen krivim zbog unapređenja, uspostavljanja, organizovanja, upravljanja ili finansiranja grupa koje vrše nasilne aktivnosti u cilju rušenja demokratske strukture države ili unapređenja terorističkih ciljeva, kao i kaznu od pet do deset godina zatvora za lica koja se pridružuju takvim grupama. Ova odredba je proširena i na terorističke aktivnosti koje se sprovode protiv druge države ili međunarodne organizacije. Član 270-ter predviđa kao samostalno krivično delo pružanje pomoći učiniocima krivičnih dela iz članova 270 i 270bis. Odredbom 270-quarter uvodi se u KZ Italije krivično delo regrutovanje u svrhu vršenja terorizma, a obuka pojedinaca za vršenje terorističkih aktivnosti precizirana je članom 270-quinquies. Član 270-sexies daje definiciju terorističkih činova koji uključuju nasilne aktivnosti koje bi, prema svojoj prirodi i kontekstu, mogle naneti veliku štetu zemlji ili međunarodnoj organizaciji i više se s namerom zastrašivanja populacije ili sprečavanja državnih vlasti ili međunarodne organizacije u sprovođenju bilo koje aktivnosti, ili u cilju destabilizovanja ili uništavanja fundamentalnih političkih, ustavnih, ekonomskih ili socijalnih struktura zemlje ili međunarodne organizacije. Ova definicija je direktno inspirisana članom 1. Okvime odluke Saveta EU o borbi protiv terorizma.

³ Novinu u KZ Nemačke predstavlja §1296 - 'Zločinačka i teroristička udruženja u inostranstvu'. Ovdje se ističe da se §129a takođe primenjuje i na terorističke grupe u inostranstvu.

⁴ Krivična dela ubistvo, umorstvo, genocid, zločin protiv čovečnosti, ratno zločini (tačka 1) i dela protiv lične slobode u slučajevima §239a ili §2396 (tačka 2).

⁵ Teške telesne povrede, krivična dela protiv životne sredine, neka krivična dela iz Zakona o oružju, itd.

Nacionalno krivično zakonodavstvo

Pokušaj predlaganja koncepta koji Krivični zakonik Srbije (u daljem tekstu KZ) treba da zauzme u oblasti borbe protiv terorizma ne predstavlja nimalo lak zadatak. Našoj zakonodavnoj kulturi nedostaje jedno preciznije značenje, sigurno zbog toga što terorizam, pored toga što se odnosi na ponašanje koje je kažnjivo po KZ, predstavlja i istorijski koncept sa snažnim emotivnim i političkim teretom.⁶

Važeći KZ stupio je na snagu 1. januara 2006. godine i od tada je dva puta noveliran.⁷ U pogledu zaštitnog objekta i usmerenosti namere kao subjektivnog elementa bića krivičnog dela pravi se razlika između terorizma i međunarodnog terorizma. Krivično delo terorizma postoji kada učinilac u nameri ugrožavanja ustavnog uređenja ili bezbednosti Srbije izazove eksploziju ili požar ili preduzme neku drugu opšteopasnu radnju ili izvrši otmicu, uzimanje talaca ili samovoljno lišavanje slobode nekog lica ili drugi akt nasilja ili preti preduzimanjem kakve opšteopasne radnje ili upotrebom nuklearnog, hemijskog, bakteriološkog ili drugog opšteopasnog sredstva i time izazove osećanje straha ili nesigurnosti kod građana (krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti RS). Pre izmena i dopuna KZ iz 2009. godine kao tipičan akt nasilja se u zakonskom tekstu navodila samo otmica. Zakonodavac je očigledno smatrao da je potrebno izmeniti postojeći zakonski opis krivičnog dela terorizma da bi se napravila razlika u odnosu na radnju izvršenja krivičnog dela međunarodnog terorizma. Štaviše, osim u pogledu nekih pitanja, danas postoji tendencija da se krivičnopravna reakcija na terorizam izjednači bez obzira na to da li je on upravljen prema domaćoj državi, stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji, što je donekle, bar kada je u pitanju radnja izvršenja osnovnog oblika došlo do izražaja u prvobitnom tekstu KZ Srbije iz 2005. godine (Stojanović, Kolarić, 2010). Međunarodni terorizam vrši lice koje, u nameri da naškodi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji, izvrši otmicu nekog lica ili neko drugo nasilje, izazove eksploziju ili požar ili preduzme druge opšteopasne radnje ili preti upotrebom nuklearnog, hemijskog, bakteriološkog ili drugog sličnog sredstva (krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom).

Komparativnim tumačenjem odredbi koje regulišu krivično delo terorizma u drugim zemljama došli smo do zaključka da je pristup koji ima KZ Srbije u tretiranju ovog problema anahron i previše uzak. Naime, granica razlikovanja između dva pomenuta krivična dela je uglavnom napuštena tj. terorizam treba posmatrati kao jedinstveno krivično delo sa osobinama koje su zajedničke bez obzira da li je usmeren na narušavanje ustavnog uređenja jedne zemlje ili međunarodnog poretka i bezbednosti. Najznačajniji međunarodni dokumenti u oblasti borbe protiv terorizma (Okvirna odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma, Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma i dr) polaze od koncepcije po kojoj se u okviru jednog krivičnog dela propisuje terorizam koji je usmeren protiv domaće ili strane države, ili međunarodne organizacije.

Dalje, naš KZ, kada je u pitanju krivično delo terorizma, predviđa da je kažnjivo njegovo pripremanje. Prema koncepciji koju zastupa naš KZ pripremanje krivičnog dela više nije opšti institut. Zato kada zakonodavac želi da kazni pripremanje nekog krivičnog dela on bi to trebao da učini na način kojim pripremanje određuje kao zasebno krivično delo. Tu se, formalno gledajući, i ne radi o pripremnim radnjama, jer ih je zakon podigao na rang radnje izvršenja (Stojanović, 2005: 201). Međutim, kada su u pitanju krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije, postoji jedno hibridno rešenje (Stojanović, 2007: 693). Ukidanje opšte odredbe o pripremnim radnjama znači da zakonodavac ne može više da propisuje pripremanje nekog krivičnog dela kao kažnjivo bez navođenja u čemu se to pripremanje sastoji. Ipak, ovaj stav nije dosledno sproveden jer je zakonodavac kod većine krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije predvideo i kažnjavanje za pripremanje bez preciziranja, kod svakog

⁶ Na našim prostorima je svakako najzastupljeniji etnonacionalistički ili separatistički terorizam.

⁷ "Službeni glasnik RS" br. 85/2005, 72/2009. i 111/2009.

krivičnog dela posebno, u čemu se one sastoje što bi bio obavezan po novom pristupu (kod svakog krivičnog dela treba precizirati pripremne radnje kao posebno krivično delo), već u jednom zajedničkom članu (član 320. st. 2) na uopšten način navodi šta predstavlja pripremanje tih krivičnih dela (Stojanović, 2005: 202). Pripremanje krivičnog dela terorizma, kao i ostalih krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti se može sastojati u nabavljanju ili osposobljavanju sredstava za izvršenje krivičnog dela, u otklanjanju prepreka za izvršenje krivičnog dela, u dogovaranju, planiranju ili organizovanju sa drugim izvršenja krivičnog dela ili u drugim radnjama kojima se stvaraju uslovi za neposredno izvršenje krivičnog dela (član 320 st. 2 KZ). Pripremanje, takođe, predstavlja i upućivanju ili prebacivanju na teritoriju Republike Srbije lica ili oružje, eksploziva, otrova, opreme, municije ili drugog materijala radi izvršenja krivičnog dela iz ove grupe (član 320. st. 3).

Kada je u pitanju međunarodni terorizam, izmenama i dopunama KZ Srbije⁸, uneta je odredba po kojoj se pripremanje međunarodnog terorizma kažnjava (član 391 st. 4). Zakonodavac precizira u čemu se to pripremanje sastoji na isti način kao i kod člana 320 st. 2 KZ (član 391 st. 5). Ovde je zakonodavac dosledniji jer je, posebno, kod ovog krivičnog dela precizirao pripremne radnje. Međutim, to je učinjeno samo okvonom definicijom koju smo već naveli i kojom su samo delimično obuhvaćena nova krivična dela (javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, regrutovanje za terorizam i obuka za terorizam).

Propisivanjem pripremanja kao samostalnog krivičnog dela je opravdano ako je u pitanju velika vrednost zaštitnog objekta a intenzitet njegovog ugrožavanja u velikoj meri izražen. Intervencije u oblasti krivičnog prava na koje nas upućuju međunarodni dokumenti za sprečavanje terorizma zahtevaju stoga prethodnu procenu posledica sa brižljivim odmeravanjem interesa za bezbednost i slobodu (Sieber, 2009: 353). Vrednost zaštitnog objekta se ovde svakako ne dovodi u pitanje. U oblasti borbe protiv terorizma radi se o legitimnoj zaštiti. Strah od kriminala i velikih rizika koji prete savremenom društvu dovode i do povećane potrebe za bezbednošću građana. Zato se, načelno, pozdravlja činjenica da se zakonodavac poslužio krivičnim pravom za postizanje svrhe, a to je da se interveniše već u fazi pripremanja krivičnog dela terorizma pomoću novih krivičnih dela kod kojih su radnje pripremanja izvršenja krivičnog dela terorizma podignute na rang radnje izvršenja - pripremanje napada putem regrutovanja i obuke, širenje odgovarajućih uputstava i sl. U pitanju su pripremne radnje koje se samo delimično mogu podvesti pod postojeće odredbe krivičnog zakonodavstva Srbije i kojima se teško može prigovoriti da su neopravdane. Nova krivična dela nalaze svoje opravdanje upravo u pravnim dobrima koja su ugrožena. Učinilac omogućava da se već u ranom stadijumu, iz načina njegovog ponašanja, raspozna da će on povrediti i/ili podržati povredu pravnog dobra (Bader, 2009: 2855). On što je bitno sa stanovišta načela legaliteta to je da se krivično delo predstavi sa dovoljnom određennošću, tj. bitno je da zakonodavac precizno odredi biće krivičnog dela tako da područje njegove primene jasno proizilazi iz teksta ili se, u svakom slučaju, može utvrditi tumačenjem norme (Ibidem, 2855).⁹ Pripremanje terorizma i međunarodnog terorizma, na način kako je to formulisano u KZ, otvara mnogo više dilema u pravcu preispitivanja legitimnosti i određenosti norme, posebno kada su u pitanju "druge radnje kojima se stvaraju uslovi za neposredno izvršenje krivičnog dela", nego uvođenje novih krivičnih dela.

Zaključne napomene

Krivični zakonik Republike Srbije još pravi distinkciju između krivičnog dela terorizma (član 312 KZ) i krivičnog dela međunarodnog terorizma (član 391 KZ). Opravdanost postojanja dve inkriminacije je

⁸ "Sl. glasnik RS" br. 72/2009.

⁹ Захтева за одређеношћу кривичноправних норми не искључује коришћење појмова у кривичном праву, којима је потребно тумачење од стране судије.

spoma. Imajući u vidu globalizaciju nasilja jasno je da je terorizam jednako zlo za sve, celu međunarodnu zajednicu, stoga treba napustiti dosadašnji dualitet terorističkih inkriminacija s obzirom na objekat zaštite (protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije – protivdržavni i međunarodni terorizam). Isto tako, bez obzira na političku konotaciju terorizma postoje razlozi da se izvrši tzv. depolitizacija ovog krivičnog dela, odnosno da se u krivičnom pravu pribegne fikciji da terorizam nije političko krivično delo. Jedan od razloga je da se ukloni prepreka za ekstradiciju s obzirom da se za politička krivična dela ne vrši ekstradicija (a terorizam ne zaslužuje tu privilegiju), dok je drugi razlog da se teroristi žigošu kao obični kriminalci, a ne kao politički delinkventi. To je danas, inače, univerzalna tendencija u svetu (Stojanović, Kolarić, 2010).

Krivično delo terorizma ima višestruke karakteristike po kojima se razlikuje od dela iz oblasti opšteg kriminaliteta. U pitanju je organizovana akcija koja najčešće ima političku podršku i zahteva finansijsku potporu, kao i pristup raznim vrstama oružja (u poslednje vreme imamo sve više upozorenja koja ukazuju da čak i nuklearni materijal može dospeti u posed terorističkih grupa i organizacija). Očuvanje bezbednosti nacije zahteva adekvatan zakonski odgovor na rizike koje nosi terorizam. Inkriminacija terorizma i sa njim povezanim krivičnim delima predstavlja poseban izazov za demokratska društva, jer neke zakonske odredbe koje bi omogućile krivičnopravnu reakciju mogu i da ograniče osnovna prava građana. Sa druge strane, blag zakonski pristup problemu kakav predstavlja krivično delo terorizma može predstavljati rizik za bezbednost društva. Terorizam se pokazao kao kompleksno pitanje i za međunarodne organizacije i za nacionalna krivična zakonodavstva.

Imajući u vidu Okvimu odluku Saveta EU o borbi protiv terorizma neophodno je izmeniti i dopuniti KZ Srbije u nekoliko pravaca. Prvo, neophodno je članu 391 KZ (međunarodni terorizam) promeniti naziv (terorizam) i sadržaj radi potpune usklađenosti s definicijom terorizma iz člana 1. Okvime odluke Saveta EU o borbi protiv terorizma od 13. juna 2002. godine. Okvima odluka je doneta radi harmonizacije pravnih sistema država članica i boljeg doprinosa u suprotstavljanju međunarodnom terorizmu. Brisanje terorizma kao krivičnog dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije u skladu je sa zahtevima Evropske komisije, ali i skorašnjim i nedavnim trendovima u uporednom pravu.¹⁰ Naravno, ovakva izmena zahteva usklađivanje sa ostalim odredbama unutar KZ Srbije (npr. odredbe o prostomom važenju krivičnog zakonodavstva). Definicija terorizma iz Okvime odluke može se okarakterisati kao *conditio sine qua non* uspešne borbe protiv terorizma. Njen značaj je ogroman jer ona jedinstveno za celo područje EU definiše terorizam.

Takođe, neophodno je razmisliti o načinu implementacije člana 3 Okvime odluke i uvođenju novih krivičnih dela: javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, regrutovanje i obuka za terorizam. U pitanju su krivična dela koja spominje i Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma (*Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism CETS No. 196*).¹¹ Konvencija Saveta

¹⁰ Svoje krivično zakonodavstvo sa relevantnim međunarodnim dokumentima u oblasti borbe protiv terorizma uskladile su i Hrvatska i Slovenija. Važeći *Kazneni zakonik Republike Hrvatske* stupio je na snagu 1. januara 1998. godine. Od tada je u više navrata noveliran. Poslednje izmene i dopune rezultat su harmonizacije sa međunarodnim izvorima i evropskom pravnom tekovinom. Uvedena su dva nova krivična dela i to: javno poticanje na terorizam (član 169a) i novačenje i obuka za terorizam (član 169b). Takođe, definicija krivičnog dela terorizma (član 169) je usklađena sa Okvimom odlukom Veća EU o borbi protiv terorizma. Republika Slovenija je donela potpuno nov *Kazenski zakonik RS* koji je stupio na snagu 1. novembra 2008. godine. Član 108. koji reguliše terorizam je proširen u skladu sa *acquis communautaire*. I Slovenija uvodi nove inkriminacije: podsticanje javne glorifikacije terorističkih akata (član 110) i regrutovanje i obuku za terorizam (član 111).

¹¹ Konvencija je doneta u Varšavi 16. maja 2005. godine, a stupila na snagu 1. juna 2007. godine. Naša zemlja je ratifikovala Konvenciju – *“SL Glasnik RS – Međunarodni ugovori”*, br. 19/2009.

Evrope o sprečavanju terorizma je regionalna konvencija kojom se nastoje popuniti postojeće praznine globalnih antiterorističkih konvencija. Naglasak je na prevenciji odnosno uklanjanju uzroka međunarodnog terorizma. Međutim, problem je postizanje odgovarajućeg balansa između potencijalno konfliktnih imperativa—neophodna zaštita civilnog društva i bezbednosti od terorističkih pretnji i održavanje adekvatnog standarda zaštite ljudskih prava. Tu se radi o osetljivom području na kome mogu biti ugrožena temeljna ljudska prava kao što su sloboda izražavanja i/ili okupljanja. Neke zemlje gonjenje za ova krivična dela uslovljavaju odobrenjem od strane nadležnog organa (u Hrvatskoj je to Glavni državni tužilac, u Sloveniji ministar pravde itd.). U tom pravcu bi mogla razmišljati i Republika Srbija i za krivično gonjenje okrivljenog za krivična dela javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, regrutovanje za terorizam i obuku za terorizam predvideti kao dodatni uslov posebno odobrenje republičkog javnog tužioca.

Literatura

1. Bader, M. (2009), Das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten, *Neue Juristische Wochenschrift*, München: Beck Verlag.
2. Black's Law Dictionary. (2004), St.Paul: Thomson West.
3. Beltrani, S. (2008), *Corso di Diritto Penale*, Parte generale e parte speciale, Padova: Wolters Kluwer Italia.
4. Gardner, T. Andersen, T. (2006), *Criminal Law*, Belmont: Thomson Wadsworth.
5. Hoffman, B. (2009), Defining Terrorism, in *Terrorism and Counter Terrorism, Readings and Interpretations – third edition*, Prepare by Russell D. Howard, Reid L. Sawyer, Natasha E. Bajema, Boston: Higher education.
6. Kurth Cronin, A. (2009), Behind the Curve, Globalization and International Terrorism, in *Terrorism and Counter Terrorism, Readings and Interpretations – third edition*, Prepare by Russell D. Howard, Reid L. Sawyer, Natasha E. Bajema, Boston: Higher education.
7. Nuotio, K. (2006), Terrorism as a Catalyst for the Emergence, Harmonization and Reform of Criminal Law, *Journal of International Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press.
8. Patané, V. (2006), Recent Italian Efforts to Respond to Terrorism at the Legislative Level, *Journal of International Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press.
9. Schäfer, J. (2008), Aus der Rechtsprechung des BGH zum Staatsschutzstrafrecht, *Neue Zeitschrift für Strafrecht-Rechtsprechungs Report*, München: Beck Verlag.
10. Sieber, U. (2009), Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt, *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, München: Beck Verlag.
11. Stojanović, Z. (2005), *Krivično pravo-opšti deo*, Beograd: Pravna knjiga.
12. Stojanović, Z. (2007), *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd: Službeni glasnik.
13. Stojanović, Z. Kolaric, D. (2010), *Krivičnopravno reagovanje na teške oblike kriminaliteta*, Beograd: Pravni fakultet.
14. Vujaklija, M. (1975), *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd: Savremena administracija.

Summary

Terrorism is assuming a new dimension in the aftermath of the September 11, 2001 attacks. The whole world is facing the development of terrorism and the beginning of a new era of terrorist activities – the era of Jihad. Numerous attacks, first of all those on transport networks in London, Madrid and Moscow, have shown to the global public that even European countries were under the serious threat of terrorist attacks since some time ago. Different types of terrorism, as well counter-terrorism means, are one of the main UN topics, but also the issue for discussion within some regional organizations. Many important documents have been adopted at the international level in order to define terrorism, and measures and actions to be undertaken in combating terrorism. In this paper the Council Framework Decision on Combating Terrorism of 13 June 2002 adopted by European Union will be discussed and we will try to establish to which extent national criminal justice legislation is harmonized with that secondary source of EU law. The third pillar of the European Union concerning, first of all, police and judicial cooperation includes also harmonization of member states' legislation in order to provide more successful fight against terrorism. Framework decisions on harmonization of member states' legislation oblige those states to bring desired results, but they allow to the national government of each member states to choose their own way and method to bring those desired results. They have no direct impact, therefore it is necessary for them to provide regulations for implementation of these standards in national criminal justice legislation. For the Republic of Serbia, as a state trying to become as soon as possible a member state of the EU, it is of great importance to follow activities of the EU and its member states relating to counter-terrorism. The most useful action to undertake by any state, including Serbia, is to make a review of some incriminations in its own criminal justice legislation in the way to include issues involved as important to define terrorism by international treaties and related crimes.

Definition of terrorism is a very difficult task, especially in the field of criminal justice legislation. On one hand, the basic criminal law principle imposes some restrictions – the principle of legality and the requirement of *lex certa* which imply avoiding of general provisions, i.e. acts qualified as criminal offences and punishments for those acts must be prescribed precisely to the maximum extent possible. Otherwise, there is a great risk of different interpretations of poorly precise provisions which affects legal security of citizens. On the other hand, in modern times terrorism and its forms represent a challenge to the national criminal law that has to take into account legitimacy and limitations of criminal law protection. If we make a review of the most recent international measures in the field of counter-terrorism, we can come to conclusion that some balance should be created between the need to prevent terrorist attacks, i.e. to protect civil society and the security, which could affect to some extent fundamental rights like freedom of association, freedom of religion etc., and the rule of law.

PREVENCIJA KRIMINALA U REPUBLICI SRBIJI I EVROPSKE INTEGRACIJE

doc. dr. Slaviša Vuković
Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Apstrakt: Proces integracije Republike Srbije u Evropsku Uniju ima poseban značaj za unapređenje njene ukupne bezbednosti. U prvom redu očekivane pogodnosti vezane za poboljšanje ekonomskog položaja Republike Srbije nakon sticanja punopravnog članstva u Evropskoj Uniji treba da omoguće poboljšanje materijalnog položaja njenih građana, a samim tim i da umanje kriminogen uticaj nezaposlenosti i siromaštva. Ti faktori se često uzimaju kao presudni za objašnjenje dominantnog udela imovinskih krivičnih dela u ukupnom otkrivenom kriminalu širom evropskih i vanevropskih država, iako se mogu pronaći i suprotni primeri koji opovrgavaju tu tezu i pokazuju da njihov uticaj na vršenje krivičnih dela nije uvek neminovan. Republika Srbija je započela proces sveobuhvatnih društvenih reformi s ciljem integracije u Evropsku Uniju, koji podrazumeva donošenje čitavog niza zakona ne samo radi harmonizacije sa EU u ekonomskom smislu, već i u drugim oblastima među kojima je i oblast delovanja policije i drugih organa pravosuđa. Taj aspekt je od izuzetnog značaja za evropske integracije Republike Srbije, jer doprinosi jačanju vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prevencija kriminala, kao jedan od suštinskih ciljeva delovanja organa krivičnog pravosuđa i funkcija tih organa, bez sumnje treba da poboljša kvalitet života svih građana i smanji osećaj nesigurnosti i straha od zločina, ali i da smanji stopu kriminala, bez obzira o kojoj vrsti kriminala je reč. Imajući u vidu da je jedan od glavnih ciljeva Saveta EU razvoj sistema prevencije kriminala na nivou Unije, njenih država članica pojedinačno, ali i trećih zemalja, harmonizacija sistema Republike Srbije sa aktivnostima EU u toj oblasti predstavlja nezaobilazan segment ukupnih napora koje državni organi Republike Srbije preduzimaju s ciljem evropskih integracija, bez kojeg nije moguće uspešno ostvariti ostale ciljeve. Zbog toga će u radu biti ukazano na aktivnosti koje je EU preduzela u izgradnji efikasnog sistema prevencije kriminala i aktivnosti Republike Srbije u toj oblasti, a potom će biti reči o teškoćama i pravcima za njihovo prevazilaženje.

Ključne reči: sistem prevencije kriminala, Republika Srbija, evropske integracije, evaluacija

Uvod

Integracija Republike Srbije u Evropsku Uniju značajna je za unapređenje njene ukupne bezbednosti, kao i poboljšanje njenog ekonomskog položaja. Punopravno članstvo u Evropskoj Uniji treba da poboljša materijalni položaj njenih građana, a samim tim i da umanje kriminogen uticaj nezaposlenosti i siromaštva. Republika Srbija je tokom sveobuhvatnih društvenih reformi s ciljem integracije u Evropsku Uniju donela niz zakona radi harmonizacije sa propisima EU. U oblasti prevencije kriminala proces harmonizacije je od izuzetnog značaja, jer doprinosi jačanju vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prevencija kriminala, kao jedan od suštinskih ciljeva delovanja organa krivičnog pravosuđa i funkcija tih organa, bez sumnje treba da poboljša kvalitet života svih građana i smanji osećaj nesigurnosti i straha od zločina, ali i da smanji stopu kriminala, bez obzira o kojoj vrsti kriminala je reč. Imajući u vidu da je jedan od glavnih ciljeva Saveta EU razvoj sistema prevencije kriminala na nivou Unije, njenih država članica pojedinačno, ali i trećih zemalja, harmonizacija sistema Republike Srbije sa aktivnostima EU u toj oblasti predstavlja nezaobilazan segment ukupnih napora koje državni organi Republike Srbije preduzimaju s ciljem evropskih integracija, bez kojeg nije moguće uspešno ostvariti ostale ciljeve. Zbog toga će u radu biti ukazano na aktivnosti koje je EU preduzela u izgradnji efikasnog sistema

prevencije kriminala i aktivnosti Republike Srbije u toj oblasti, a potom će biti reći o teškoćama i pravcima za njihovo prevazilaženje.

Aktivnosti Evropske unije u prevenciji kriminala

Pravni osnov za prevenciju kriminala u Evropskoj Uniji uspostavljen je članom 29. Ugovora iz Amsterdama, koji je na snazi od 1999. godine, a u kome se navodi da "Unija ima za cilj da osigura građanima visok nivo zaštite na području slobode, sigurnosti i pravde", prevencijom kriminala kao jednim od sredstava za ostvarenje tog cilja. Iste godine Savet EU, na sastanku u Tampereu, u zaključcima 41 i 42 pozvao je na dalji razvoj nacionalnih programa prevencije kriminala, uspostavljanje prioriteta u spoljnoj i unutrašnjoj politici Unije, posebno kod izrade novih zakona (Mustać, Gorše, 2005). Značajan pomak učinjen je kada je Savet EU doneo odluku o formiranju Evropske mreže za prevenciju kriminala 28. maja 2001. godine. Prema odredbama Odluke kojom je osnovana, Evropska mreža za prevenciju kriminala ima Sekretarijat i tačke za kontakt u svakoj državi članici EU, u Evropskoj komisiji, Europolu i Evropskom centru za praćenje droga. Ujedno svi navedeni subjekti čine osnovu sistema prevencije kriminala na nivou Unije, dok Sekretarijat Mreže obezbeđuje Evropska komisija. S druge strane, svaka država članica ima tačku za kontakt sa Evropskom mrežom za prevenciju kriminala preko koje doprinosi harmonizaciji aktivnosti u kontroli kriminala unutar svojih granica i na nivou Unije. U odluci o osnivanju Mreže izričito je navedeno da unutar jedne države članice ne treba da budu više od tri tačke za kontakt sa Mrežom, i da najmanje jedna tačka za kontakt bude iz sastava nacionalnih vlasti nadležnih za prevenciju kriminala.

Lica koja predstavljaju kontaktnu tačku moraju da poznaju najmanje još jedan zvanični jezik EU. Zadatak Mreže je da razvija i podržava aktivnosti u prevenciji svih oblika kriminala na lokalnom i nacionalnom nivou, a posebno maloletničkog, urbanog i kriminala u vezi sa drogama. Posebno je značajno istaći da Mreža prikuplja i analizira informacije o aktivnostima u prevenciji kriminala, najboljoj praksi, trendu kriminala u zemljama članicama EU. Mreža saraduje sa drugim međunarodnim organizacijama, organizuje seminare i konferencije, dok Izveštaj o svom radu godišnje podnosi Savetu EU. Mreža imaće služu kao savetodavno telo Savetu EU prilikom definisanja politike kontrole kriminala, ona ima svoj veb sajt na kojem su predstavljeni uspešni projekti koji su sprovedeni u nekoj od zemalja članica. Mreža se sastaje najmanje jednom u šest meseci na poziv Predsedavajućeg Saveta. Predstavnici država članica usvajaju godišnji program i finansijski plan Mreže, a aktivnosti Mreže vrednuje Savet EU. U članu 1. stav 3. Odluke ukazuje se da prevencija kriminala obuhvata sve mere koje imaju za cilj smanjenje ili na drugi način doprinos smanjenju kriminala i osećaja nesigurnosti građana, kvantitativno i kvalitativno, kroz direktno odvratanje kriminalnih aktivnosti ili politike i intervencije dizajnirane da smanje mogućnost kriminala i uzroke kriminala.

Nakon eksteme evaluacije aktivnosti Evropske mreže za prevenciju kriminala koja je sprovedena 2008-2009. godine identifikovane su mogućnosti za jačanje njenog rada većim angažovanjem predstavnika država članica i usvajanjem amandmana na odredbe koje se odnose na postupanje sa kontaktnim tačkama, Sekretarijat, strukturu Odbora Mreže, njegove zadatke, uključujući i postavljenje predsednika. Zbog toga je Savet Evropske Unije 30. novembra 2009. godine doneo odluku kojom je zamenjena prethodna odluka iz 2001. godine. Naziv Evropske mreže za prevenciju kriminala ostao je nepromenjen, a njen sastav čine Odbor, Sekretarijat i kontaktne tačke koje mogu imenovati države članice Unije. Odbor čine predstavnici država, Predsednik iz reda članova Odbora i Izvršni komitet sastavljen od šest članova Odbora i predstavnika Komisije EU na čelu sa Predsednikom Odbora. Zadaci Mreže nisu suštinski izmenjeni, a oni obuhvataju: olakšavanje saradnje država članica, kontakata i razmene informacija i iskustava u prevenciji kriminala; prikupljanje, procenjivanje i prenošenje evaluiranih informacija, uključujući primere dobre prakse u prevenciji kriminala; organizovanje konferencija, godišnje Konferencije najbolje prakse i dodeljivanje

Evropske nagrade za prevenciju kriminala; davanje stručnog mišljenja Savetu i Komisiji EU; godišnje izveštavanje Saveta o radu Mreže posredstvom Odbora; razvijanje i sprovođenje programa rada na osnovu jasno definisane strategije. Odbor Mreže se sastaje jednom u šest meseci na poziv Predsednika.

Kao što je i u samoj odluci o formiranju Mreže navedeno njen zadatak je da razvija i podržava aktivnosti u prevenciji svih oblika kriminala na lokalnom i nacionalnom nivou, a posebno maloletničkog, urbanog i kriminala u vezi sa drogama. Te aktivnosti značajne su prema tome i u prevenciji težih oblika kriminala, kao što su terorizam, organizovani kriminal, visokotehnološki kriminal itd. U Strategiji Saveta EU iz 2000. godine, pod nazivom *Prevencija i kontrola organizovanog kriminala: Strategija Evropske Unije za početak novog milenijuma*, određene su političke smernice i preporuke u 11 oblasti, od kojih su za prevenciju organizovanog kriminala značajne smernice i preporuke u četiri oblasti. U prvoj oblasti, koja se odnosi na jačanje prikupljanja i analize podataka o organizovanom kriminalu, preporučuje se uključivanje mehanizama evaluacije i vremenskog okvira za sprovođenje preporuka u godišnje izveštaje o organizovanom kriminalu, uspostavljanje jednoobraznog koncepta EU o temama i fenomenima u vezi organizovanog kriminala, identifikovanje novih trendova i ohrabrivanje akademskog u naučnog sveta da kroz svoje studije i istraživanja doprinesu razumevanju fenomena organizovanog kriminala. U drugoj oblasti, koja se tiče prevencije ubacivanja organizovanog kriminala u javni i legitimni privatni sektor, preporučuje se donošenje zakona kojima će ponuđač u proceduri javnog tendera koji je učinio delo povezano sa organizovanim kriminalom, biti isključen iz dalje takve procedure, kao i lica protiv kojih se vodi krivični postupak za takvo delo i da se omogući preispitivanje takve odluke pred sudom. Takođe, preporučuje se donošenje zakona koji bi onemogućio dodelivanje subvencija i dozvola vlade takvim licima, prikupljanje, analiza i razmena podataka o fizičkim licima koja osnivaju i upravljaju pravnim licima na teritoriji država članica, kao i razvijanje zakonskih instrumenata za borbu protiv organizovanog kriminala povezanog sa fiskalnim prevarama u skladu sa relevantnim pravilima zaštite podataka.

U trećoj oblasti koja se odnosi na jačanje prevencije organizovanog kriminala i partnerstava između sistema krivičnog pravosuđa i civilnog društva, ukazano je da se organizovani kriminal, kao i opšti kriminal, ne širi slučajno i da obim takvih krivičnih dela, kao što su ilegalna trgovina drogom, trgovina ljudima, korupcija i ekonomski kriminal, u velikoj meri zavise od prisustva motivisanog učinioca, postojanja prilike za zločin i orijentacije onih koji kontrolišu organizovani kriminal. Zato se od država članica traži da istraže načine kako bi izvršenje zločina bilo otežano, kako bi povećali rizik za učinioca od otkrivanja i hapšenja, i da umanje ili eliminišu moguće dobiti učinioca od izvršenja zločina. Uz to, traži se podsticanje svih segmenata društva u smanjivanju zahteva za ilegalnim dobrima i uslugama, sprečavanje marginalizacije kroz smanjivanjeloših životnih uslova, poboljšanje sistema obrazovanja i obuke, mere protiv nezaposlenosti i siromaštva i jačanje prevencije kriminala kroz urbano planiranje, sprečavanje recidivizma kroz nezatvorske mere i pomoć socijalnoj reintegraciji učinioca. U četvrtoj oblasti date su preporuke za nadzor i poboljšanje zakonodavstva, kao i kontrolnih i regulatornih politika na nacionalnom nivou i nivou EU.

Takođe, Savet EU usvojio je, 2005. godine, dokument pod nazivom *Haški program: jačanje slobode, bezbednosti i pravde u Evropskoj Uniji*. U delu Haškog programa koji je posvećen jačanju bezbednosti, posebna pažnja posvećena je prevenciji kriminala. U njemu se naglašava da je prevencija kriminala nezamenljiv deo napora u stvaranju slobode, bezbednosti i pravde, pa se u tom smislu traži dalja profesionalizacija i jačanje Evropske mreže za prevenciju kriminala, radi obezbeđivanja ekspertize i znanja Savetu EU i Komisiji EU u razvoju efektivnih politika prevencije kriminala. Savet EU je pozdravio inicijativu Komisije EU za uspostavljanje Evropskih instrumenata za prikupljanje, analiziranje i poređenje informacija o kriminalu i viktimizaciji i njihovim trendovima u državama članicama Unije, korišćenjem nacionalnih statistika i drugih izvora informacija i taj zadatak je poveren Eurostat-u. I u ovom dokumentu se naglašava važnost zaštite javnih organizacija i privatnih kompanija od organizovanog kriminala kroz administrativne i druge mere. U oblasti prevencije terorizma Savet EU poziva Komisiju EU da predloži opšti

pristup korišćenja podataka o putnicima za graničnu bezbednost i bezbednost avijacije i druge ciljeve primene zakona, traži strateške analize o terorističkim pretnjama i borbu protiv finansiranja terorizma. Savet traži od Komisije predloge za poboljšanje bezbednosti skladištenja i transporta eksploziva i bolje identifikovanje industrijskih i hemijskih prekursora. Uz to, Savet naglašava potrebu preduzimanja mera za adekvatnu zaštitu i pomoć žrtvama terorizma, razvoj dugoročne strategije za smanjivanje radikalizacije i regrutovanja za terorističke aktivnosti.

Aktivnosti republike Srbije u prevenciji kriminala

U Republici Srbiji prevencija kriminala nije uređena jednim zakonom koji bi se sistemski odnosio na tu oblast, već je uređena većim brojem zakona i podzakonskih propisa. Zakon o policiji iz 2005. godine propisuje ovlašćenja koja pripadnici policije mogu koristiti s ciljem sprečavanja krivičnih dela. S tim u vezi, treba istaći da je Zakon o ministarstvima od 5.7.2008. godine sprečavanje krivičnih dela poverio u nadležnost Ministarstvu unutrašnjih poslova članom 5, kao i da je sprečavanje krivičnih dela bilo u nadležnosti ministarstva unutrašnjih poslova pre donošenja tog Zakona. Međutim, pored Zakona o policiji, za prevenciju kriminala značajan je veći broj zakona kojima se uređuju funkcije drugih subjekata (državnih i nedržavnih) i institucija, kao i zakoni kojima se uređuju šire društvene delatnosti. Kao primeri zakona takvih zakona mogu se navesti Porodični zakon iz 2005. godine, Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, Zakon o komunalnoj policiji iz 2009. godine, Zakon o udruženjima iz 2009. godine itd. S druge strane, kao primeri zakona kojima se uređuju šire društvene delatnosti, a značajni su za prevenciju kriminala mogu se navesti Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2009. godine, Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana iz 1991. godine, Zakon o finansijskoj podršci deci sa porodicom iz 2002. godine, Zakon o zdravstvenoj zaštiti iz 2005. godine, Zakon o javnom zdravlju iz 2009. godine, Zakon o kulturi iz 2009. godine, Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. godine, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz 2009. godine, itd.

Pojedini zakoni značajni su utoliko jer uređuju prevenciju određenih oblika kriminala. U prevenciji korupcije to su Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2008. godine, Zakon o javnim nabavkama iz iste godine, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz 2003. godine i Zakon o političkim strankama iz 2009. godine, u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma iz 2009. godine, u sprečavanju nasilja na sportskim priredbama Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama iz 2003. godine, Zakon o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci iz 2005. godine za sprečavanje neovlašćene proizvodnje opojnih droga itd. U fazi sekundarne prevencije kriminala posebno je značajan i Zakon o prekršajima iz 2005. godine i Zakon o posredovanju - medijaciji iz 2005. godine. Prethodno navedeni zakoni značajni su uglavnom u fazi primarne i sekundarne prevencije kriminala, dok su u fazi tercijarne prevencije kriminala značajni zakoni koji pripadaju oblasti krivičnog prava, počevši u prvom redu od Krivičnog zakonika iz 2005. godine, Zakonika o krivičnom postupku iz 2001. godine, Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica iz 2005. godine, Zakona o izvršenju krivičnih sankcija iz 2005. godine itd.

Republika Srbija nema zvanično usvojen dokument pod nazivom Nacionalna strategija za prevenciju kriminala, ali je 2008. godine sačinjen *Polazni okvir nacionalne strategije prevencije kriminala*, koji je dostavljen kabinetu ministra unutrašnjih poslova radi upućivanja Vladi Republike Srbije na odluku i usvajanje. Taj dokument predstavlja inicijativu za donošenje Nacionalne strategije prevencije kriminala (opširnije u: Jović, Zečević, Stevanović, 2008: 435-436). Kao što je u preambuli navedeno, Polazni okvir nacionalne strategije prevencije kriminala (MUP Republike Srbije, 2009) koncipiran je kao početna inicijativa koju Ministarstvo unutrašnjih poslova upućuje Vladi Republike Srbije, najavljujući aktivnosti na

formulisanju Nacionalne strategije prevencije kriminala. U cilju izrade Nacionalne strategije prevencije kriminala, njenog usvajanja, implementacije i praćenja efekata implementacije, Ministarstvo unutrašnjih poslova uputilo je, istovremeno, inicijativu Vladi za osnivanje Nacionalnog saveta za prevenciju kriminala, koji će rukovoditi svim pomenutim aktivnostima na nacionalnom nivou.

S druge strane, Vlada Republike Srbije je usvojila veći broj strategija koje imaju veliki značaj za prevenciju kriminala. To su u prvom redu strategije usmerene ka otklanjanju tzv. korena kriminala, kao na primer: Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Evropskoj Uniji iz 2005. godine, Strategija za smanjenje siromaštva, Strategija razvoja zdravlja mladih u Republici Srbiji iz 2006. godine, Nacionalna strategija za mlade iz 2008. godine, Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2005-2010. godine koja je usvojena 2005. godine, Strategija razvoja socijalne zaštite, Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Republici Srbiji, Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji, Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, Nacionalna strategija održivog razvoja, Strategija javnog zdravlja Republike Srbije itd. Pored tih strategija, za prevenciju pojedinih oblika kriminala značajne su sledeće strategije koje je usvojila Vlada Republike Srbije: Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, Strategija za borbu protiv droga u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine, kao i Nacionalna Strategija za borbu protiv korupcije koju je usvojila Narodna skupština 2005. godine.

U sferi tercijarne prevencije kriminala, odnosno sprečavanja povratništva i razvoja kriminalne karijere, Republika Srbija je već preduzela značajne aktivnosti koje su inače preporučene i u Direktivama o prevenciji kriminala Ekonomsko-socijalnog saveta Ujedinjenih Nacija. U tom delu potrebno je nastaviti napore koji su već preduzeti kako bi u praksi bili ostvareni principi restorativne pravde, a broj zatvorenika smanjen. Komparativna istraživanja pokazuju da broj zatvorenika raste širom sveta i u Evropi. U odnosu na 1995. godinu njihov broj u 2005. godini veći je za 102% u Holandiji, 66,4% u Irskoj, 52,5% u Španiji, 50% u Srbiji, 49,5% u Engleskoj i Velsu, 48,8% u Grčkoj, 43,7% u Austriji, 31% u Finskoj i 30,2% u Mađarskoj. Smanjenje broja zatvorenika zabeleženo je u Litvaniji i to za 36,4%, kao i u Rusiji za 17,1% (Walmsley, 2006). Iako su sudovi u Republici Srbiji, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, tokom 2005. godine osudili 28% od ukupnog broja osuđenih lica na kaznu zatvora (oko 85% do jedne godine), prema podacima Ministarstva pravde Republike Srbije u našim uslovima procenat recidivizma iznosi približno 65% (Soković, 2008: 348). S ciljem smanjenja broja zatvorenika, a time i doprinosa reintegraciji učinilaca krivičnih dela u lokalnu sredinu u Krivičnom zakoniku Republike Srbije iz 2005. godine propisane su nove kazne kao alternative kazni zatvora uz već ranije postojeće sankcije (sudska opomena, uslovna osuda, uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom, mere bezbednosti, vaspitne mere i novčana kazna) i to: rad u javnom interesu (za krivična dela za koja je propisan zatvor do 3 godine ili novčana kazna) i oduzimanje vozačke delatnosti.

Kazna rad u javnom interesu je najpoznatija od kazni koje se u savremenom krivičnom pravu predlažu kao alternative kazni zatvora, a njeno propisivanje i primena su u skladu sa savremenim tendencijama da se izbegne lišavanje slobode učinilaca lakših krivičnih dela i primena kratkih kazni zatvora o kojima se već adugo iznosi niz njihovih nedostataka, ako se i sa nekom drugom kaznom može postići proklamovana svrha kažnjavanja (Đorđević, 2007: 172-173). Ona je poznata u krivičnom zakonodavstvu mnogih savremenih zemalja, prvi put se javlja u Velikoj Britaniji 1972. godine, a zatim i u krivičnim zakonima drugih država EU, kao što su Francuska, Holandija, Norveška, Danska, Španija i Portugalija (Đorđević, 2007: 173). Uz nju, alternative kazni zatvora u Krivičnom zakoniku Republike Srbije su i oslobođenje od kazne, poravnjanje učinioca i oštećenog, uvođenje sistema dnevnih iznosa u određivanju novčane kazne i izvršenje izrečene kazne zatvora do 1 godine na način da osuđeni ne napušta prostorije u kojima stanuje. U Zakoniku o krivičnom postupku Republike Srbije alternative su i odlaganje krivičnog

gonjenja, a u Zakonu o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica to su vaspitni nalozi. Krivičnopravni sistem Republike Srbije raspolaže vrlo solidnim katalogom alternativnih krivičnih sankcija, odnosno drugih alternativnih mera u odnosu na učinioce krivičnih dela i otuda problem nije na normativnom planu, već na planu primene tih zakonskih mogućnosti u praksi, a primer za to je uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom. Iako decenijama postoji u krivičnom pravu Srbije ona nije nikada primenjena na adekvatan način, jer u sistemu socijalne zaštite nisu bili izgrađeni potrebni mehanizmi (Škulić, 2007: 210-212).

Predstojeće aktivnosti Republike Srbije u prevenciji kriminala procesu integracije u Evropsku uniju

Uspeh državnih i nedržavnih subjekata u prevenciji kriminala zavisi od većeg broja faktora. Međutim, nisu svi faktori podjednako značajni da bi u konkretnim slučajevima preventivne mere bile efikasne i efektivne. U prvom redu neophodno je da u državnoj organizaciji i društvu postoji odgovarajuća infrastruktura sistema prevencije kriminala. To znači da veće izgleda za uspeh imaju one zemlje koje imaju odgovarajuću organizaciju sistema prevencije kriminala, u kojima postoje uslovi za uspostavljanje partnerstva ne samo između državnih organa, već i između državnih organa i nedržavnih subjekata, kao i između samih nedržavnih subjekata. Ti uslovi prevashodno su vezani za postojanje odgovarajućeg normativno-pravnog okvira za organizaciju i funkcionisanje sistema prevencije kriminala. U organizacionom smislu mnoge države članice EU imaju posebna tela (savete, komisije, komitete, forume i sl.) na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou koja koordiniraju aktivnosti u prevenciji kriminala. U Republici Srbiji predstoji osnivanje takvog tela na nacionalnom nivo, dok na lokalnim nivoima ima primera da su tela sa sličnim funkcijama već osnovana pri skupštinama opština. Ipak, samo postojanje takvih tela nije dovoljno za efektivnu prevenciju kriminala. Njihova uloga jeste značajna i obično podrazumeva koordinaciju aktivnosti u prevenciji kriminala, izradu strategija, programa i planova, razmenu iskustava, obuku, pružanje tehničke pomoći i tome slično. Međutim, uz te poslove uspeh u prevenciji kriminala zavisi i od faktora koji se odnose na istraživanje svega treba imati u vidu efikasan rad institucija zaduženih za sistematsko prikupljanje i analizu podataka o kriminalu, viktimizaciji i strahu od zločina kod građana, kao i prikupljanje podataka značajnih uopšte za predviđanje razvoja kriminala. Na tom planu se još uvek može više učiniti nego što je to sada slučaj i to kako u EU, tako i u Republici Srbiji. Prilikom prikupljanja podataka značajnih za prognozu razvoja kriminala treba imati u vidu mogućnost predviđanja zločina kao individualnog kriminalnog ponašanja i prognostičke kriminaliteta kao masovne pojave na određenom prostoru i vremenu. Zato dobro predviđanje treba da počiva na dvema pretpostavkama: a) na dobroj identifikaciji faktora predviđanja (prediktor) i kriterijuma validnosti i b) da je na pravi način određeno vreme za koje se predviđanje vrši (Ignjatović, 2009: 48-49).

U zemljama članicama EU mogu se pronaći razni modeli organizacije i funkcionisanja sistema prevencije kriminala. To ne znači da ne postoje opšteprihvaćeni standardi u prevenciji kriminala, ali takođe ne znači da je u ovom trenutku regulativa u oblasti prevencije kriminala i politika prevencije unutar granica EU potpuno harmonizovana. Zato se postavlja pitanje kakve korake treba da preduzme Republika Srbija u procesu priključenja Evropskoj Uniji, kako bi svoj sistem prevencije kriminala uskladila sa politikom i regulativom prevencije kriminala u EU? U prvom redu postoje brojne preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope u oblasti prevencije kriminala koje se odnose kako na zemlje članice EU, tako i na Republiku Srbiju. Na primer, Preporuka o učešću javnosti u kriminalnoj politici iz 1983. godine, Preporuka o organizaciji prevencije kriminala iz 1987. godine, Preporuka o kriminalnoj politici u vremenu promena iz 1996. godine, Preporuka o ranoj psihosocijalnoj intervenciji u prevenciji kriminala iz 2000. godine, kao i Preporuka o partnerstvu u prevenciji kriminala iz 2003. godine. U tim preporukama praktično su date smernice za

organizaciju i funkcionisanje sistema prevencije kriminala u pojedinim segmentima, a te smernice zasnovane su na rezultatima brojnih empirijskih istraživanja o aktivnostima koje su delotvorne u prevenciji kriminala. U tom smislu aktivnosti u Republici Srbiji, kao i u zemljama članicama EU, na planu ugradnje tih preporuka u zakonodavstvo i praksu postupanja državnih i nedržavnih subjekata u prevenciji kriminala predstavljaju korake u istom smeru.

S druge strane, predstoji znatan napor kako u zemljama EU, tako i u Republici Srbiji da se poboljša sistem evaluacije programa prevencije kriminala, kako bi se obezbedilo sistematsko prikupljanje podataka o tome koje su preventivne mere efektivne i pod kojim uslovima, a koje to nisu. U okviru Programa Evropske Unije pod nazivom AGIS promovisan je u te svrhe "Bekarija projekat: Upravljanje kvalitetom u prevenciji kriminala" radi podizanja osetljivosti na temu kvaliteta. Uspostavljeni su minimalni standardi za kvalitet i evaluaciju. Jedinica za prevenciju kriminala nemačke Centralne policije objavila je 2003. godine letak *"Praktična podrška za evaluaciju"* koji je suviše bio u kontekstu policije. Početkom 2004. godine Savet za prevenciju kriminala Severne Rajne Vestfalije objavljuje vodič za inicijative lokalne prevencije kriminala, a Bekarija projekat razvija *"7 koraka za uspešan projekat prevencije kriminala"* i to: 1) uspostavljanje i opisivanje teme; 2) identifikovanje uzroka; 3) određivanje ciljeva; 4) razvijanje mogućih rešenja; 5) konstruisanje i implementacija plana projekta; 6) kontrola uticaja; i 7) dokumentovanje i zaključci (Marks, Meyer & Linssen, 2005). Nažalost, mnogi projekti prevencije kriminala u Nemačkoj i drugim zemljama nisu sistematski planirani i implementirani. Lokalne projekte finansiraju različite institucije, a razlozi otpora kvalitetu su strah od povećanja radnog opterećenja, nedostatak metodološkog znanja ili briga da evaluacija može povećati kontrolu zaposlenih i smanjiti finansijska sredstva (Marks, Meyer & Linssen, 2005). U izveštaju Nemačkog foruma za prevenciju kriminala za 2004. godinu se navodi da evaluacija projekata prevencije još uvek nije pravilo u toj zemlji, iako je ona privukla široku pažnju nakon objavljivanja Prvog periodičnog izveštaja o kriminalu i kontroli kriminala (Bässmann, 2005: 196).

S druge strane, problemi se pojavljuju kada treba preneti i iskoristiti stečeno znanje iz drugih država. Prilikom "uvoza" programa koji su se u drugim zemljama pokazali uspešno treba uzeti u obzir brojne okolnosti koje mogu uticati na njihov uspeh u zemljama koje žele da ih preuzmu. Tom prilikom treba uzeti u obzir opšte društvene faktore koji mogu uticati na prihvatanje i razumevanje tih programa, a u pitanju su pravne, političke, ekonomske, socijalne, kulturne i druge okolnosti, kao i okolnosti tehničke prirode koji se tiču upotrebe nove terminologije i prevoda ključnih dokumenata za implementaciju tih programa. Gorazd Meško (2009: 21) ukazuje da se upravo tim okolnostima može objasniti zašto i u 2009. godini Evropska Unija i njene države članice još uvek nisu ujedinile ili integrisale svoje politike kontrole kriminala, a to će biti značajan izazov i za države kandidate za članstvo u Evropskoj Uniji. Isti autor ukazuje da uz pitanja "šta deluje, šta ne deluje, a šta obećava u prevenciji kriminala?" treba postaviti i pitanja "za koga, u kojim okolnostima i po kojoj ceni?" (Meško, 2009: 27).

Zaključak

Analiza aktivnosti koje je preduzela Evropska Unija u prevenciji kriminala pokazuje značajno opredeljenje Unije za dalje unapređivanje delatnosti Evropske mreže za prevenciju kriminala, vodeće organizacije u Uniji za razvoj prevencije i razmenu iskustava između država članica. Delatnost Evropske mreže odnosi se prvenstveno na maloletnički, urbani i kriminal u vezi sa drogama, ali je značajna i u prevenciji organizovanog i drugih težih oblika kriminala. Što se tiče aktivnosti Republike Srbije u procesu harmonizacije sa standardima prevencije kriminala u EU treba istaći da su one usklađene u velikoj meri. U Republici Srbiji prevencija kriminala nije sistemski uređena jednim zakonom, već je uređena većim brojem zakona, dok je politika prevencije kriminala definisana većim brojem strategija koje su donete u poslednjoj deceniji. U velikoj meri Republika Srbija je uvela principe restorativne pravde u svoje zakonodavstvo i

propisala više alternativnih mera i sankcija koje treba da smanje broj osuđenih lica na kratke kazne zatvora, posebno one u trajanju do 1 godine.

Republika Srbija nema zvanično usvojen dokument pod nazivom Nacionalna strategija za prevenciju kriminala, ali je 2008. godine sačinjen Polazni okvir nacionalne strategije prevencije kriminala, koji je dostavljen kabinetu ministra unutrašnjih poslova radi upućivanja Vladi Republike Srbije na odluku i usvajanje. Taj dokument predstavlja inicijativu za donošenje Nacionalne strategije prevencije kriminala. S ciljem izrade Nacionalne strategije prevencije kriminala, njenog usvajanja, implementacije i praćenja efekata implementacije, Ministarstvo unutrašnjih poslova uputilo je, istovremeno, inicijativu Vladi za osnivanje Nacionalnog saveta za prevenciju kriminala, koji će rukovoditi svim pomenutim aktivnostima na nacionalnom nivou. Preostaju dalje aktivnosti kojima treba obezbediti sistematsko prikupljanje podataka o kriminalu, viktimizaciji i strahu od zločina kod građana, analizu kriminala i predviđanje njegovog razvoja. Te aktivnosti uporedo treba da prati dokumentovanje i evaluacija preduzetih aktivnosti, kako bi se i pre sticanja punopravnog članstva u Evropskoj Uniji vršila razmena znanja i iskustava o programima koji daju najbolje rezultate u prevenciji kriminala.

Literatura

1. Bartošová H. (2003). History and reasons for realization of victimisation research. *The International Police Executive Symposium – Tenth Annual Meeting*. Kingdom of Bahrain, May 24-28.
2. Bätsmann J. (2005). Evaluation as an Element of Systematic Crime Prevention in Germany. – In: Marks E., Meyer A., Linssen R. (Eds.). *Quality in Crime Prevention*. Hanover: Landespräventionsrat Niedersachsen.
3. *Council Decision of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network (2001/427/JHA)*. Official Journal of the European Communities, 8.6. 2001.
4. *Council Decision 2009/902/JHA of 30 November 2009 setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427/JHA*. Official Journal of the European Union, 8.12. 2009.
5. Đorđević Đ. (2007). Nove kazne u Krivičnom zakoniku Republike Srbije. – U: Ignjatović Đ. (ur.). *Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja – I deo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Biblioteka CRIMEN.
6. Ignjatović Đ. (2009). *Metodologija istraživanja kriminaliteta sa metodikom izrade naučnog rada*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Biblioteka CRIMEN 6.
7. Jović V., Zečević O., Stevanović D. (2008). Polazni okvir nacionalne strategije prevencije kriminala. – U: Kron L. (ur.). *Kazneno zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
8. Marks E., Meyer A., Linssen R. (2005). The Beccaria-Project: Quality Management in Crime Prevention. – In: Marks E., Meyer A., Linssen R. (Eds.). *Quality in Crime Prevention*. Hanover: Landespräventionsrat Niedersachsen.
9. Meyer A., Schindler V., Bätsmann J., Marks E., Linssen R. (2005). The Beccaria Standards for Ensuring Quality in Crime Prevention Projects. – In: Marks E., Meyer A., Linssen R. (Eds.). *Quality in Crime Prevention*. Hanover: Landespräventionsrat Niedersachsen.
10. Meško G. (2009). Transfer of Crime Control Ideas – Introductory Reflections. – In: Meško G., Kury H. (eds.). *Crime Policy, Crime Control and Crime Prevention – Slovenian Perspectives*. Ljubljana: Tipografija.

11. МУП Србије (2009). *Полазни оквир Националне стратегије превенције криминала*. Београд: Министарство унутрашњих послова Републике Србије.
12. Mustać V., Gorše G. (ed.) (2005). *Prevenција kriminaliteta u Europskoj Uniji*. Zagreb: Министарство унутрашњих послова Републике Хрватске, Полицијска академија, OSCE.
13. Škulić M. (2007). Alternative Sanctions. Some other Measures and Probations in the Criminal Law System of Republic of Serbia. – U: Ignjatović Đ. (ur.). *Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja - Ideo*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Библиотека CRIMEN.
14. Soković S. (2008). Alternativne krivične sankcije i mere i prevencija kriminaliteta – U: Kron L. (ur.). *Kazneno zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta*. Београд: Институт за криминалошка и социолошка истраживања.
15. *The prevention and control of organised crime: A European Union strategy for the beginning of the new millennium*. (2000/C 124/01) Official Journal of the European Communities 3.5.2000.
16. *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*. (2005/C 53/01). Official Journal of the European Union 3.3.2005.
17. Walmsley R. (2006). European Imprisonment Levels 1995-2005. – In: Aromaa K., Viljanen T. (Eds.). *International Key Issues in Crime Prevention and Criminal Justice*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control.

Summary

Integration of the Republic of Serbia in the European Union have special importance for improvement their security. The first line of the expected benefits associated with improving the economic position of Serbia after gaining full membership in the European Union should allow improvement of the financial position of its citizens, and thus reduce criminogenic impact of unemployment and poverty. These factors are often taken as critical in explaining dominant share of property crimes revealed in the total crime across the European and non-European countries, although the opposite can also find examples that refutes this thesis and show that their impact on committing criminal acts is not always inevitable. The Republic of Serbia has begun process of comprehensive social reforms aimed at integration into the European Union, which means making a whole range of laws, not only for harmonize with the EU in economic terms but also in other areas including field of action of police and other agencies of judiciary. This aspect is of utmost importance for European integration of Serbia, because it contributes to strengthening rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms. Crime prevention as one of the essential objectives of the criminal justice authorities and functions of these organs, without doubt, should improve quality of life of all citizens and reduce feeling of insecurity and fear of crime, but also to reduce crime rate, no matter what kind of crime it is. Bearing in mind that one of the main objectives of the EU Council is development of crime prevention at the level of the Union, its member states individually, but also third countries, harmonization of system of the Republic of Serbia with the EU activities in this area is an indispensable part of overall effort by the authorities of Serbia to take with the goal of European integration, without which can not be successfully achieved other goals. Therefore, the work will be indicated on the activities undertaken by the EU in building an effective system of crime prevention and the activities of the Republic of Serbia in that area, and then will be dealt with the difficulties and directions to overcome them.

Analysis of the activities undertaken by the European Union in the prevention of crime showing a significant commitment of the Union for the further improvement of the activities of the European Crime

Prevention Network, the leading organization in the Union for the development of prevention and exchange of experiences between the member states. Activity of the European network refers primarily to the juvenile, urban and crime related to drugs, but it is significant in the prevention of organized and other serious forms of crime. As for the activities of the Republic of Serbia in the process of harmonization with the standards of crime prevention in the EU should be pointed out that they are harmonized to a great extent. In the Republic of Serbia, crime prevention system is not regulated by a certain law, but is regulated by a greater number of laws, and the politics of crime prevention defined by a greater number of strategies that were adopted in the last decade. A large extent the Republic of Serbia has introduced the principles of restorative justice in its legislation and prescribed several alternative measures and sanctions to reduce the number of persons sentenced to short prison terms, especially those of up to 1 year.

The Republic of Serbia has not officially adopted a document called National Strategy for the Prevention of Crime, but the 2008th The frame is made starting a national crime prevention strategy, submitted to the cabinet of the Minister of Internal Affairs for referral to the Government of the Republic of Serbia on the decision and approval. This document is an initiative for the adoption of a national strategy of crime prevention. With the aim of developing a national strategy of crime prevention, its adoption, implementation and monitoring of implementation, the Ministry of Internal Affairs sent the same time, the Government initiative for the establishment of the National Council for Crime Prevention, which will manage all these activities at the national level. Remain on the activities which should provide a systematic collection of data on crime, victimization and fear of crime among citizens, crime analysis and prediction of its development. These parallel activities should be accompanied by documentation and evaluation of activities undertaken in order to acquire exchanges of knowledge and experience about the programs that give the best results in preventing crime prior to full membership in the European Union.

EVROPSKE INTEGRACIJE U OBLASTI MALOLJETNIČKOG PRAVOSUDJA U CRNOJ GORI

Slavko Milić

Uprava policije Crne Gore

Apstrakt: Zemlje koje žele pristupiti Evropskoj Uniji (EU), pored ostalih vidova evropskih integracija, imaju i prioritetan cilj, koji se odnosi na veći stepen poštovanja prava djece u sukobu sa zakonom kao jedan od esencijalnih problema svakog društva.

Zemlje koje su u tranziciji, pribjegavaju različitim modelima legislativne kako bi svoje Zakone prilagodili zemljama u EU, i time dali svoj doprinos suzbijanju različitih vidova organizovanog kriminala, u kojem nerijetko učestvuju djeca, kao žrtve ili izvršioци, i izvan granica država u kojima žive.

Reforme maloljetničkog pravosuđa poslednjih godina u zemljama u tranziciji interesantan su fenomen. Kao cilj reformi najčešće se navodi podizanje nivoa efikasnosti i efektivnosti djelovanja maloljetničkog pravosuđa, zaštita ljudskih prava maloljetnika u sukobu sa zakonom, kao i pokušaj harmonizacije zakonodavstva u skladu sa međunarodnim zakonodavstvom u oblasti prava maloljetnika. Saradnja svih subjekata državne i nedržavne uprave, na svim nivoima u društvu, još jedan je od ključnih faktora. Crna Gora je započela proces reforme u oblasti prava djece u sukobu sa zakonom još 2004. godine, sa ciljem da se ukupan sistem maloljetničkog pravosuđa u Crnoj Gori poboljša, kroz implementaciju programa za sprečavanje maloljetničke delinkvencije i reintegraciju djece koja su u sukobu sa zakonom. Svako dijete, u ostvarivanju svojih prava, ili ako se nađe u posebnim okolnostima, kao što su oružani sukob, izbjeglištvo, sukob sa zakonom ili eksploatacija, može da postane subjekat unutrašnjeg ili međunarodnog pravosudnog sistema. Naime, maloljetničko pravosuđe se odnosi na maloljetne delinkvente, ali i na svu djecu lišenu slobode, djecu smještenu u institucije za socijalno staranje, djecu u izbjegličkim logorima, hendikepiranu djecu smještenu u specijalne institucije, djecu koja žive u posebnim porodičnim uslovima i djecu kažnjenu zbog statusnih prekršaja.

Ključne riječi: maloljetničko pravosuđe, evropske integracije, međunarodna zajednica.

Uvod

Opšta društvena scena u Crnoj Gori bitno je izmijenjena u odnosu na godine iza nas. Tu društvenu scenu prije svega određuju dva snažna društvena procesa – proces demokratske tranzicije i proces evropskih integracija.

Evropske integracije su nastojanje da se Crna Gora aktivno uključi u međunarodne strukture, gdje se podrazumijeva ispunjavanje određenih obaveza, kriterijuma i standarda koje nameće međunarodna zajednica. Važan dio tih obaveza odnosi se na građanska prava a posebno prava i kvalitet zaštite i postupanja prema onima koji su, na bilo koji način obespravljani, marginalizovani i diskriminisani. Novi koncept društvene reakcije na kriminalitet, maloljetničku delinkvenciju, mora se kroz proces reforme dovesti na nivo zaštite djece u sukobu sa zakonom, stavljajući u centar pažnje dijete, njegov razvoj i budućnost i prelazak sa starog modela suzbijanja društveno štetnih ponašanja i kriminaliteta maloljetnika na moderno maloljetničko pravosuđe, sistemski povezano u najboljim interesima djeteta.

Maloljetničko pravosuđe u Crnoj Gori nalazi se u procesu reforme, što osim nove legislativne podrazumijeva i unapređenje standarda rada u ovoj oblasti, kako bi se ostvario princip jedinstva djelovanja svih subjekata u društvu koji učestvuju u svim fazama postupanja prema djeci i maloljetnicima. Iako je to samo jedan od mnogih segmenata proučavanja pojave maloljetničke delinkvencije pored fenomenološkog i etiolološkog aspekta, prevencije i pristupa koji se čini veoma interesantnim i to krivično-pravnog aspekta tj. evropskih rješenja u toj oblasti.

Podizanje standarda na nivo stručne kompetentnosti veoma je težak i iscrpan posao koji očekuje Cmu Goru, ali i nama veoma bliske zemlje kao što su Srbija, Bosna i Hercegovina, Makedonija i sl. Evropske integracije u svakoj pori društva veoma su zahtjevni postulati; nacionalni zakoni moraju se prilagoditi evropskim standardima. Cilj ovih reformi između ostalog je stvaranje uslova za permanentnu obuku u funkciji unapređenja postojećih i sticanja novih profesionalnih znanja, stavova i vještina.

Imajući u vidu da je uloga maloljetničkog pravosuđa posebno složen proces, koji se u velikom svom dijelu oslanja na prevenciju i suzbijanje maloljetničke delinkvencije kao i nasilja nad djecom, ovaj rad ima za cilj da doprinese efikasnosti razmjene iskustava iz ove veoma široke oblasti.

Rad je i predmetom i sadržajem okrenut veoma širokoj oblasti i apostrofira nivo stepena dostignuća evropskih integracija u Cmoj Gori u oblasti sve prisutnijih reformi maloljetničkog pravosuđa. Cilj je da se, kroz veoma kratak osvrt na najznačajnije međunarodne konvencije i istorijografiju maloljetničkog pravosuđa u Cmoj Gori, stavi akcenat na evropska stremljenja države da unaprijedi prava i slobode djeteta i to kroz ustanovljavanje pravnog okvira, uspostavljanje institucija i mehanizama neophodnih za primjenu tog okvira, kao i na niz veoma značajnih odredbi u Zakonu koje u bitnom karakterišu reforme.

Propisi o krivičnom pravnom položaju maloljetnika u našem pravu, po uzoru na mnoge pravne sisteme, morali bi biti izdvojeni u posebnu cjelinu. Naprotiv, odredbe o maloljetnicima sačinjavale su samo određene djelove odgovarajućih zakona materijalnog, procesnog i izvršnog karaktera. Ovakva rješenja dovodila su do izvjesnih teškoća u primjeni u praktičnom dijelu. U uslovima u kojima se specijalizaciji praktičara iz oblasti maloljetničkog pravosuđa nije pridavala skoro nikakva pažnja, neophodna je makar instrumentalizacija za primjenu propisa i izdvajanje u posebnu cjelinu ili zakonsko rješenje. Upravo time se teži ka cilju harmonizacije propisa sa međunarodnim standardima u Cmoj Gori, što se može zaključiti i novim nacrtom Zakona o maloljetničkom pravosuđu, koji se nalazi na javnoj raspravi.

Prema Konvenciji UN o pravima djeteta, djeca koja su u sukobu sa zakonom imaju pravo na postupak usklađen na unapređivanju osjećaja dostojanstva i sopstvene vrijednosti djeteta, uz principe uvažavanja najboljih interesa djeteta, pravo djeteta na život, opstanak i razvoj, nediskriminaciju i aktivno učešće djeteta u svim postupcima koji ga se tiču. Prevencija maloljetničke delinkvencije jedan je od prioriteta svih potpisnica, pa i Cme Gore.

Međunarodno pravo u oblasti maloljetničkog pravosuđa

Iako se posebno interesovanje ovog rada odnosi na prava djece za koju se pretpostavlja ili koja jesu u sukobu sa zakonom, neophodno je stalno imati u vidu cjelinu sistema maloljetničkog pravosuđa, jer je maloljetnička delinkvencija kao pojava često posledica prethodnih slabosti maloljetničkog pravosuđa u drugim sferama, koje nijesu vezane sa vršenje krivičnih djela. Sudsko određivanje kazne i rehabilitacija djeteta delinkventa zavise od dobro uređenog sistema maloljetničkog pravosuđa na nivou jedne države, koja je, kao što je to slučaj sa Srbijom ili Cmom Gorom, izrazila zrelost i spremnost da ispuni sve preuzete obaveze koje proističu iz međunarodnog prava. U skladu sa tim, u Evropi se već odavno razmišlja o ugroženosti mnogih prava djece u sukobu sa zakonom, uz poštovanje najvažnijih međunarodnih deklaracija, pravila i konvencija, kao što su:

- 1924, Deklaracija o pravima djeteta;
- 1959, UN Deklaracija o pravima djeteta;
- 1948, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;
- 1996, MPGPP (član 10. (2b) i (3); odvajanje od odraslih, ubrzani postupak i principi; član 14. (1); poštovanje privatnosti).

Drugih međunarodnih standarda, kao što su :

- 1985, Standardna minimalna pravila UN o organizaciji maloljetničkog pravosuđa (Pekinska pravila);
- 1990, Pravila UN o zaštiti maloletnika lišenih slobode (Havanska pravila);
- 1990, Smjernice UN za prevenciju maloljetničke delinkvencije;
- Standardna minimalna pravila UN za mjere alternativne institucionalnom tretmanu (Tokijska pravila);
- 1997, ECOSOC rezolucija 1997-30 Bečke smjernice za aktivnost u oblasti djece u krivično-pravnom sistemu;
- 2005, ECOSOK: UN smjernice o postupanju sa djecom koja su žrtve i svjedoci krivičnih djela.

Regionalnih ugovora kao što su :

- 1950, Evropska konvencija o ljudskim pravima;
- 1969, Američka konvencija o ljudskim pravima;
- 1981, Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda;
- 1990, Afrička povelja o pravima i dobrobiti djeteta.

Istorija međunarodnog pravnog regulisanja maloljetničkog pravosuđa odvijala se paralelno sa razvojem dječjih prava. Isto kao i dječja prava, generalno govoreći, ni sistem maloljetničkog pravosuđa nije do skora bio predmet posebnog interesovanja. Ideju dječjih prava inicirao je koncept, prvo spasavanja, a zatim zaštite dece. Deklaracija o pravima djeteta, usvojena u Ženevi 1924. godine, potvrđuje zaštitnički pristup koji je očigledan. Dijete je slabo ljudsko biće pa mu stoga treba posvetiti posebnu pažnju. U stavu II kaže se da “dijete delinkvent mora biti rehabilitovano”. Sama Deklaracija nije obavezujući međunarodni instrument, pa je poruka za države da treba da učine sve što je u njihovoj moći da rehabilituju djecu delinkvente, to jest da ih reintegrišu u društvo, ali one nemaju formalnu obavezu da to učine.

Sistem maloljetničkog pravosuđa se razvijao i na unutrašnjem i na međunarodnom planu. Svaka zemlja ima neki svoj vid ovog sistema. Nacionalna pravila su različita, odražavaju ne samo različite pravne sisteme, već i kulture i istorijske vrijednosti, regionalnu ili nacionalnu politiku i različite političke interese. Svjesna vrijednosti kulturnih i drugih razlika koje postoje, ali i opasnosti od štetnosti tradicionalne prakse i pravila, međunarodna zajednica je počela da razvija standarde za maloljetničko pravosuđe. Ovi standardi su se razvijali i još uvek se razvijaju zajedno sa međunarodnim pravom ljudskih prava i imali su za cilj da utvrde određene osnovne principe koji se mogu primijeniti svuda u svijetu. U Deklaraciji o pravima djeteta iz 1959. godine ne pominje se maloljetničko pravosuđe, ali dokumentom se pozivaju “roditelji, muškarci i žene kao pojedinci a i organizacije dobrovoljaca, lokalne vlasti i nacionalne vlade” da, između ostalog, priznaju prava i da se zalažu za poštovanje nediskriminacije, najboljih interesa djeteta i zaštite od prakse koja može da sadrži bilo koji oblik diskriminacije.

Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, pojedini aspekti organizacije sistema maloljetničkog pravosuđa uključeni su u jedan globalni i obavezujući instrument. Ove odredbe su ograničene na konkretne aspekte maloljetničkog pravosuđa, ali su barem otvorile procese za stvaranje novih i preispitivanje postojećih sistema maloljetničkog pravosuđa na nacionalnim nivoima.

Tokom čitavog procesa usaglašavanja Konvencije o pravima djeteta, međunarodna aktivnost u oblasti maloljetničkog pravosuđa postala je veoma zanimljiva i aktuelna. Ujedinjene nacije su, 1985. godine,

usvojile Standardna minimalna pravila za uređenje maloljetničkog pravosuđa, poznata kao Pekinška pravila¹.

U periodu kada su usvojena Pekinška pravila, Konvencija za prava djeteta bila je u procesu usaglašavanja. Autori su, tako, imali mogućnost da ugrade Pekinška pravila u odgovarajuće odredbe Konvencije, podižući ih na nivo obavezujućih standarda. Konvencija o pravima djeteta je zaista unapredila postojeće standarde. Pojedine odredbe o maloljetničkom pravosuđu su ugrađene na fleksibilan način, tako da mogu da budu univerzalno primjenjive. To slabi standarde maloljetničkog pravosuđa i ostavlja nadzornom tijelu stvorenom Konvencijom – Komitetu za prava djeteta – da jača dublje shvatanje implikacija tih odredbi.

Konvencija sadrži poseban član o uređenju maloljetničkog pravosuđa - član 40. Odredbe ovog člana se u osnovi odnose na prava svakog djeteta za koje se tvrdi, koje je optuženo ili za koje je utvrđeno da je počinio krivično djelo. Prava djece se moraju poštovati i ovoj djeci moraju biti omogućena sva raspoloživa pravna sredstva, uključujući pravnu i drugu pomoć za pripremu i iznošenje njihove odbrane. Princip da treba izbjegavati sudski postupak i smještanje u institucije kad god je to moguće i odgovarajuće za dijete. Takođe, dva važna dokumenta koja su donijele UN još 1990. godine nakon usvajanja Konvencije: Pravila Ujedinjenih nacija za zaštitu maloljetnika lišenih slobode (JDL)² i Smjernice Ujedinjenih nacija za sprečavanje maloljetničke delinkvencije (Rijadске smernice).³ Takođe, treba naglasiti i Afričku povelju o pravima i socijalnoj zaštiti djeteta, usvojenu 1990. godine.

Istorijski put od knjaževine do evropskih zakonskih rješenja

Maloljetnička delinkvencija je veoma složena, dinamična i specifična društveno negativna pojava. Svojom univerzalnošću zaokuplja interesovanje svih zemalja, naučnih disciplina i zakonodavstava. U svim epohama razvoja ljudskog društva, nekada manje a nekada i više, vodilo se računa o uzrastu čovjeka i njegovoj odgovornosti. Na maloljetničku delinkvenciju su u svojim radovima ukazivali i pojedini mislioci. Prvi pisani podatak datira oko 4.000 godine prije nove ere. „Naša zemlja je degenerisla u ovim zadnjim danima. Postoje znakovi da je svijet došao do konca, jer djeca više ne slušaju roditelje“, riječi su nepoznatog egiptaskog sveštenika, uklesane na nadgrobnom spomeniku.⁴ Međutim, saznanja o složenosti, specifičnosti i društvenoj opasnosti ove negativne pojave, te o pojedinim njenim fenomenološkim i etiološkim aspektima, javljaju se, razvijaju i obogaćuju znatno kasnije. Do tih saznanja dolazilo se iskustveno, istraživanjem i naučnim praćenjem i proučavanjem ove pojave u pojedinim naučnim disciplinama iz oblasti biologije, psihologije, sociologije, pedagogije, a tek zatim sa kriminološkog, krivičnogpravnog i krivičnoprocesnog aspekta. Pošto su ove, a i druge naučne discipline pratile ovu problematiku iz svog ugla i domena proučavanja, javila su se brojna različita učenja, teorije i shvatanja o pojedinim elementima i činionicima maloljetničke delinkvencije, koja je, kao dinamična negativna društvena pojava, širenjem i razvijanjem u etiološkom i u fenomenološkom pogledu, bivala sve rasprostranjenija, složenija i društveno opasnija.

S obzirom na predmet rada, kao nezaobilazan dio rada, mora se informativno i u najkraćim crtama, radi stručne informisanosti, pomenuti istorijski razvoj krivično pravnog položaja maloljetnika u Cmoj Gori.

U staroj Cmoj Gori, sve do prvih pisanih zakona, primjenjivalo se običajno pravo. Ono je toliko pustilo svoje korijene u narodu, da su prvi pisani zakoni bili samo „ozakonjenje“ običajnog prava. To pravo se

¹ *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*, Rezolucija Generalne skupštine broj 40/33, 1985.

² *United Nations Rules for the Protection of Juveniles deprived of their Liberty*, Rezolucija Generalne skupštine broj 45/113, 1990.

³ *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*, Rezolucija Generalne skupštine broj 45/112, 1990.

⁴ E. Stullken: *Pogrešna shvatanja o maloljetničkoj delinkvenciji*, Izbor br. 4/56, Zagreb, str. 480.

primjenjivalo u građanskoj i krivičnoj oblasti, pa i u slučajevima u kojima se radilo o odgovornosti maloljetnika. Plemenski sudovi su po običajnom pravu rješavali razne sporove, pa i one u kojima je bilo u pitanju krivično djelo.⁵

Cma Gora je bila podijeljena na nahije, a nahije na plemena. Ona su imala svoje sudije koje je narod birao svake godine, a koje je potvrđivao vladika kao gospodar zemlje. Izborna sudska tijela, poznata kao „sudovi dobrih ljudi“ sudili su zavisno od težine spora određenim brojem sudija. Međuplemenske sporove rješavali su međuplemenski sudovi koji su se zvali „stanak“.⁶ Prvi pisani zakon u istoriji Cme Gore bio je „Zakonik opšti cmogorski i brdski“, kojim su maloljetnici i duševno oboljela lica bili oslobođeni kazne. Prvi opšti cmogorski sud formiran je 1713. godine – „Sud Vladike Danila“, a nakon „Kuluka“ ili Praviteljstva suda cmogorskog, formiran je Senat. U pojedinim slučajevima, Senat je sudio i maloljetnicima za učinjeno krivično djelo.⁷ Nakon Berlinskog kongresa i međunarodnog priznanja Cme Gore, (1878) godine, izvršene su značajne promjene u organizaciji državne vlasti. Ukinut je Senat, a kao najviši organ sudske vlasti formiran je Veliki sud i izvršeno razdvajanje upravne i sudske vlasti, formirana su kapetanstva u okruzima, kmetovi su višili sudsku vlast u seoskim opštinama. Najznačajnije promjene toga vremena izvršene su u vrijeme Valtazara Bogišića; tokom 1902. godine donijeto je nekoliko važnih zakona, međjutim, pitanje krivično pravnog položaja maloljetnika regulisano je tek Krivičnim zakonikom za Knjaževinu Cmu Goru iz 1906. godine.⁸ Djeca starosti do 12 godina nijesu mogla krivično odgovorati, već su bila predavana roditelju ili tutoru da ih kazni.⁹

U staroj Cmoj Gori, dugo je individualnoj odgovornosti predhodi kolektivna odgovornost; odgovornost maloljetnika skrivala se iza odgovornosti porodice, bratstva, plemena. U pojedinim slučajevima, i maloljetnici su mogli odgovarati na osnovu „Cmogorskog krivičnog prava“ Valtazara Bogišića, sačinjenog na osnovu odgovora koje su dali dobri poznavaoči narodnih običaja na postavljena pitanja o krivcu.

U Zakoniku opštem zemaljskom iz 1855. godine, djeca postaju punoljetna sa 20 godina i isključena su odgovornosti, a jedna od najtežih kazni je – kazna toljaganja za lupeže.¹⁰

Cma Gora je kroz dugu istoriju mnogo puta mijenjala svoj državopravni status. Nakon stvaranja Kraljevine SHS 1918. godine, u čiji sastav ulazi i Cma Gora, sve do 1977. godine nije postojao poseban krivični zakon, niti drugi zakon, koji bi regulisao pitanje krivično pravne odgovornosti maloljetnika. Te godine, u Krivičnom zakonu SRCG izvršena je konkretizacija Krivičnog zakona SFRJ, posebno u propisivanju vaspitnih mjera i uslova za njihovu primjenu. Od tada se u Zakonu Cme Gore propisuju danas sve šire i značajnije vaspitne mjere prema maloljetnim licima. Istovjetne vaspitne mjere bile su propisane i u Krivičnom zakoniku SFRJ iz 1951. godine. Nakon stvaranja treće Jugoslavije, Republika Cma Gora donijela je novi Krivični zakon iz 1993. godine, koji ništa posebno nije promijenio u odnosu na onaj iz 1977. godine. U ovom zakonu, u odnosu na zakon u Srbiji, tada republički zakon, jedina razlika bila je u pogledu izvršavanja smrtne kazne (u Srbiji je granica izvršenja smrtne kazne bila 21 godina, a Cmoj Gori 18 godina), čime je tada zakonodavac na osnovu različitosti rješenja doveo građane u neravnopravan položaj u jedinstvenoj državi.

⁶ Vukoman Golubović: *Krivični delikti maloljetnika u Cmoj Gori*, Oktoih, Podgorica, 2001, str.67.

⁷ M.Medaković: *Povjesnice Cme Gore od najranijih vremena do 1830. godine* (dodatak), Zemun, 1850.godine strana 6.

⁸ M. Šćepanović: *Organizacija i rad sudova u Cmoj Gori od kraja XV vijeka do kraja 1918. godine*, Pravni zbornik, Titograd, br.3-4/1972.god.str. 99-126.

⁹ *Ibid*, str.99-126

⁹ *Krivični zakon za Knjaževinu Cmu Goru*, Cetinje, 1906.godine, strana 25.

¹⁰ P.Stojanović: *Zakonik Vladike Petra I i Danilov Zakonik, istorijsko pravna studija*, Cetinje, 1982. god. Str. 27

Maloljetničko pravosuđe u Crnoj Gori kroz evropske integracije

Danas je tema evropskih integracija veoma često prisutna, ponajviše zbog aktuelnog upitnika Evropske komisije. Crna Gora je 15. decembra 2008. godine predala zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji, nakon odobrenja svih država članica 22. jula 2009. godine, od strane evropskog komesara za proširenje EU predat je Upitnik za članstvo, čime je Crna Gora počela provjeru ispunjavanja obaveza koje bi joj pripale članstvom. Naravno države kao što je Crna Gora morale su proći dug put prije ove faze predaje zahtjeva, pa i deonicu koja se odnosi na prilagodjavanje i harmonizaciju legislatave u skladu sa standardima Evropske unije.

Međunarodno pravo uvodi nove principe koji su predušlov za ostvarivanje dečjih prava. Svaki sistem maloljetničkog pravosuđa treba da bude zasnovan na glavnim principima – najboljem interesu djeteta, pravu na život, opstanak i razvoj, nediskriminaciju i pravu na poštovanje mišljenja djeteta. Radi ostvarivanja ovih ciljeva, međunarodno pravo je postavilo zadatke sistema maloljetničkog pravosuđa koji treba da se ostvaruju u svim zemljama. Oni su već obuhvaćeni međunarodnim dokumentima. Međunarodno pravo pridaje važnost prevenciji i počinje da igra aktivnu ulogu dajući državama smjernice za politiku prevencije. To nije lak zadatak, jer prevencija može lako da se zloupotrijebi za indoktrinaciju.

Potpisivanjem Konvencije UN o pravima djeteta, Crna Gora se obavezala na unapređenje prava i sloboda djeteta i to kroz ustanovljavanje pravnog okvira, kao i uspostavljanje institucija i mehanizama neophodnih za primjenu ove konvencije. Prema konvenciji o pravima djeteta, djeca koja su u sukobu sa zakonom imaju pravo na postupak sa unaprđenjem osjećaja dostojanstva i sopstvene vrijednosti djeteta. Međunarodni standardi nalažu državama da u slučajevima maloljetničkog kriminaliteta, kad god je to moguće, primjenjuju alternativne mjere, kako bi se ovoj djeci pomoglo da se ne vrate kriminalnom ponašanju i da postanu korisni građani.

Crna Gora koja je čvrsto opredeljena za promjene, tražila je i finansijsku i drugu pomoć međunarodne zajednice, ali se osjećala i težnja za iskorišćavanje unutrašnjih potencijala. Sistem maloljetničkog pravosuđa odražava odnos prema djetetu i mladima i zato nema tih sredstava koje mogu da kompenziraju one koji u tom sistemu postanu rezultat lošeg odnosa društva i porodice. Mentalitet dominacije, kažnjavanja i prijetnje djetetu delinkventu (ili drugoj djeci) treba da nestane i ostavi prostor za nove ideje. Skeptici treba da se usredsrede na sprečavanje pojava koje djecu uključuju u sistem maloljetničkog pravosuđa.

Retributivni pristup podrazumijeva da pojedinci svjesno biraju protivzakonito ponašanje, te da su odgovorni za svoje ponašanje bez obzira na uzrast i stepen razvoja. Rezultat ovog pristupa je kazna kojom se odražava težina počinjenog djela, a njeno izvršavanje služi kao sredstvo zastrašivanja. Evropa je kroz dugi niz godina shvatala i kroz praksu i teoriju da je rehabilitacijski pristup puno složeniji ali i efektivniji. Prošireno je shvatanje da do počinjenog krivičnog djela od strane maloljetnika dolazi zbog niza drugih razloga (neadekvatna roditeljska kontrola, socijalne vještine, loše socijalno – ekonomske prilike i sl.) a ne zbog svjesnog izbora kriminalnog ponašanja. Stoga prema maloljetnim počiniocima krivičnih djela treba osigurati ne samo krivičnopravne, već i socijalnozaštitne intervencije. Cilj je ne samo represija već i prevencija budućeg delikventnog ponašanja i pružanja pomoći potrebne za korekciju postojećeg neprihvatljivog ponašanja.¹¹

Restorativna pravda je novi način posmatranja krivični pravnog sistema, više skoncentrisan na popravljnje štete koja je krivičnim djelom nanijeta ljudima i međusobnim odnosima, nego na kažnjavanje

¹¹ Antonije Žižak, Odsjek za poremećaje u ponašanju Edukacijsko-rehabilitacijskog sveučilišta u Zagrebu: *Model izvansudske nagodbe u kaznenom postupku prema maloljetnicima i mladim punoljetnicima.*

počinilaca.¹² U cilju što bližeg odnosa predmeta i postavljene pretpostavke u radu, moraju se navesti neke od činjenica koje odražavaju i navode na put kojim je Crna Gora krenula preko svojih državnih institucija.

Ministarstvo pravde Crne Gore, u saradnji sa UNICEF-om, realizovalo je projekat „Primjena alternativnih mjera i sankcija za maloljetnike u sukobu sa zakonom”, u cilju promovisanja, rehabilitacije i resocijalizacije maloljetnika i u cilju unapređenja sistema maloljetničkog pravosuđa u Crnoj Gori. Cilj navedenog projekta je unapređenje prava djece u sukobu sa zakonom kroz adekvatnu zakonodavnu reformu, podršku institucijama sistema, kao i primjenu određenih pilot projekata, čime se pomaže rehabilitacija i usmjeravanje ka pozitivnim vrijednostima maloljetnika. Najuspješnije savremene procedure zasnovane su na diverzionim šemama i dobrom uspostavljanju programa rehabilitacije, koji su se pokazali uspješnim u većini evropskih zemalja. Crna Gora je samo kroz proces evropeizacije koristila dobro naučene lekcije i stečena iskustva drugih zemalja. S obzirom na stvarne potrebe i kapacitet ovog rada, rad je baziran samo na nekim od već brojnih mjera i postupaka, koje je država učinila u cilju evropskih reformi maloljetničkog pravosuđa, a koji nam otvaraju put razmišljanja o pravcu kojim se danas kreće reforma.

U okviru projekta reforme maloljetničkog pravosuđa, u junu 2006. godine potpisan je Memorandum o saradnji između Ministarstva pravde Crne Gore, Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore i UNICEF-a, čime se stekao legitimitet sprovođenja projekta za primjenu alternativnih mjera i sankcija za maloljetnike u sukobu sa zakonom.¹³

Kroz izmjenu i dopunu ZKP-a i KZ-a, propisi koji se odnose na maloljetničko pravosuđe značajno su usaglašeni sa evropskim standardima. Značajna novina je i u primjeni Vaspitnih naloga, proširenja primjene načela oportuniteta, odnosno mogućnosti njegove primjene za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina. Primjena vaspitnih naloga uređena je posebnim podzakonskim propisom – Pravilnikom o primjeni vaspitnih naloga, usvojenim u maju 2007. godine.

Krivičnim djelima određena su nedozvoljena ponašanja od kojih država štiti svoje građane, njihova prava i slobode, život, zdravlje, imovinu i druga dobra od javnog interesa. Krivična djela i sankcije, sadržane su u Krivičnom zakoniku Crne Gore, Krivičnom zakonu Crne Gore, jedan veoma mali broj i u drugim zakonima. Ovdje su sadržane i posebne odredbe o postupku prema maloljetnicima

U Crnoj Gori. Od decembra 2009. godine, Nacrt Zakona o maloljetničkom pravosuđu nalazi se na javnoj raspravi. U ovom nacrtu smatra se da je neophodno, s obzirom na predmet rada, obratiti posebnu pažnju na načelo supsidijarnosti primjene krivičnih sankcija, dati prednost izvansudskim oblicima intervenisanja i proširiti mogućnost primjene diverzionih postupaka i mjera, omogućavajući skretanje sa klasične procedure i redefinisanje prava maloljetnika u odnosu na ulazak u diverzioni postupak. Shodno novom Zakonu, neophodni podzakonski akti, čije je donošenje propisano Nacrtom Zakona o maloljetničkom pravosuđu, jesu :

- Pravilnik o načinu vođenja kontrolnika i spisa izvršenja vaspitnih mjera;
- Pravilnik o kućnom redu vaspitne ustanove nezavodskog tipa (centra za djecu i mlade);
- Pravilnik o kućnom redu vaspitne ustanove zavodskog tipa;
- Pravilnik o kućnom redu kazneno popravnog doma za maloljetnike;
- Pravilnik o načinu vođenja evidencije o izrečenim krivičnim sankcijama i mjerama predviđenim ZMP od strane nadležnih sudova i nadležnih državnih tužilaštva;
- Pravilnik o uspostavljanju i načinu vođenja jedinstvene evidencije podataka (centralnom registru)

Nacrtom zakona određene su i pojmovne odrednice :

¹² Pol Mekold, Ted Vačel (Paul McCold, Ted Watchel), Međunarodni institut za restorativnu praksu, *U potrazi za obrascem: Teorija Restorativnog prava*, 2003.

¹³ UNICEF, Ministarstvo pravde Crne Gore, *Prava djece u sukobu sa zakonom*, Podgorica 2007, str. 15

DIJETE - lice koje u vreme izvršenja protivpravnog djela, u zakonu predviđenog kao krivično djelo, nije navršilo četrnaest godina i prema kome se ne mogu izreći krivične sankcije, ni primijeniti druge mjere koje predviđa ovaj zakon;

MALOLJETNIK - lice koje je u vreme izvršenja krivičnog djela navršilo četrnaest, a nije navršilo osamnaest godina,

MLADI MALOLJETNIK - lice koje je u vrijeme izvršenja krivičnog djela navršilo četrnaest, a nije navršilo šesnaest godina;

STARJI MALOLJETNIK - lice koje je u vreme izvršenja krivičnog djela navršilo šesnaest, a nije navršilo osamnaest godina;

MLAĐE PUNOLJETNO LICE - lice koje je u vrijeme izvršenja krivičnog djela navršilo osamnaest, a nije navršilo dvadeset jednu godinu.

Novim nacrtom zakona, što je u mnogome značajno, prihvaćena su Opšta pravila sistema maloljetničkog pravosuđa:

1) poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda koje za maloljetnike ne smiju biti manja od onih koje imaju punoljetni učinioци krivičnih djela u skladu sa opštim pravilima krivičnog postupka;

2) uvažavanje najboljih interesa maloljetnih učinilaca, vodeći računa o težini krivičnog djela, njegovoj zrelosti, stepenu razvoja, sposobnosti i ličnim okolnostima;

3) nediskriminacije po bilo kom osnovu, poput pola, rase, boje, jezika, religije, seksualne orijentacije, političkog i drugog mišljenja, nacionalnog i socijalnog porijekla, imovnog stanja ili drugog statusa;

4) uvažavanje prava maloljetnih učinioца da svoje mišljenje slobodno izraze, bilo neposredno ili preko zastupnika, odnosno odgovarajućeg organa, kao i da se njihovo mišljenje uzme u obzir u stvarima i postupcima propisanim ovim zakonom;

5) izbjegavanje određivanja pritvora i drugih ograničenja lične slobode maloljetnika, kao i određivanje mjere pritvora u najkraćem mogućem trajanju;

6) davanje prevage posredovanju i izbjegavanju klasičnog načina rješavanja krivične stvari, u cilju da se nepokretanjem krivičnog postupka prema maloljetniku ili obustavom već pokrenutog postupka, drugim odgovarajućim mjerama postignu društveno opravdani ciljevi kako prema maloljetniku, tako i u odnosu na oštećenog krivičnim djelom, te radi stvaranja skladnijih odnosa u lokalnoj zajednici;

7) poštovanje prava na privatnost maloljetnika u svim fazama postupka;

8) davanje prednosti krivičnim sankcijama koje se ne izvršavaju u institucionalnim uslovima i to samo u mjeri i za vrijeme koje je neophodno;

9) jačanje sposobnosti svih subjekata maloljetničkog pravosuđa;

10) davanje posebnog značaja obuci i specijalizaciji, multidisciplinarnom i multisektorskom pristupu, kako bi se osigurao kontinuitet brige za ove maloljetnike i njihova socijalna integracija, odnosno reintegracija.

Kao i po evropskim standardima, ovim nacrtom prihvaćena su Osnovna načela krivičnog postupka prema maloljetnicima, i to: načelo oportuniteta, pravila o obaveznoj stručnoj odbrani maloljetnika, izuzetnost i ograničeno trajanje pritvora, hitnost postupaka, rokovi koji su kraći u odnosu na one koji važe prema punoljetnim učinioцима krivičnih djela; maloljetnim učinioцима krivičnih djela ne može se suditi u odsustvu, bez dozvole suda ne smije se objavljivati tok krivičnog postupka, ni odluke donesene u tom postupku.

Sistemom krivičnih sankcija u Nacrtu Zakona o maloljetničkom pravosuđu predviđene su tri grupe krivičnih sankcija:

- vaspitne mjere;

- kazna maloljetničkog zatvora;

- određene mjere bezbjednosti.

Vaspitne mjere i vaspitni nalozi predviđeni Nacrtom zakona su:

- mere upozorenja i usmjeravanja: sudski ukor i posebne obaveze (čl. 15 i 16);
- mere pojačanog nadzora: pojačani nadzor od strane roditelja, usvojioca ili staraoca; pojačani nadzor u drugoj porodici, pojačani nadzor od strane organa starateljstva, pojačani nadzor uz dnevni boravak u odgovarajućoj ustanovi za vaspitavanje i obrazovanje maloljetnika (čl. 17, 18, 19, 20);
- institucionalne mjere: upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa (centar za djecu i mlade), upućivanje u vaspitnu ustanovu zavodskog tipa i upućivanje u posebnu ustanovu za liječenje i osposobljavanje (čl. 22, 23, 25)¹⁴.

Nacrt Zakona o maloljetničkom pravosuđu sadrži i odredbe o vaspitnim nalogima koji predstavljaju mjere sui generis, čiji je cilj da se ne pokreće krivični postupak (»skretanje od krivičnog postupka«), ili da dođe do njegovog obustavljanja.

Vaspitni nalozi su:

- 1) poravnanje sa oštećenim kako bi se naknadom štete, izvinjenjem, radom ili na neki drugi način otklonile, u cjelini ili djelimično štetne posledice djela;
- 2) redovno pohađanje škole ili redovno odlaženje na posao;
- 3) uključivanje u određene sportske aktivnosti;
- 4) uključenje bez naknade, u rad humanitarnih organizacija ili poslove socijalnog, lokalnog ili ekološkog sadržaja;
- 5) plaćanje određenog novčanog iznosa u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove ako maloljetnik svojim radom ostvaruje prihod ili ima sopstvenu imovinu;
- 6) podvrgavanje odgovarajućem ispitivanju i odvikavanju od zavisnosti izazvane upotrebom alkoholnih pića ili opojnih droga;
- 7) uključivanje u pojedinačni ili grupni tretman u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi ili savjetovalištu.

Ovim nacrtom Zakona, na koji se u radu želi skrenuti posebna pažnja, učinjeni su značajni iskoraci u vidu novih rješenja i otklanjanju problema na koje se nailazilo u praksi, u radu javnih tužilaca, koji dobijaju značajne nadležnosti, kao i radu policije, socijalnih radnika i sl. Prvi put je predviđeno da evidenciju o izrečenim vaspitnim mjerama i kazni maloljetničkog zatvora vodi sud koji je sudio u prvom stepenu. Takođe, po prvi put je predviđeno da evidenciju o drugim mjerama koje su predviđene Nacrtom Zakona o maloljetničkom pravosuđu, vodi sud koji ih je primijenio, odnosno nadležno državno tužilaštvo. Nacrtom Zakona o maloljetničkom pravosuđu predviđeno je i ustanovljavanje jedinstvene evidencije podataka (centralni registar); zatim, položaj maloletnog lica žrtve zlostavljanja i zanemarivanja u krivičnom postupku. Ustanovljena su i posebna pravila u zaštiti maloljetnih lica od posledica sekundarne viktimizacije; zahtev za specijalizacijom; nemogućnost suočavanja sa okrivljenim i hitnost postupka.

Nacrtom zakona propisano je da na prijedlog državnog tužioca, organa starateljstva ili po sopstvenoj inicijativi, predsjednik vijeća može maloljetnom licu, onda kada ocijeni da je to u interesu zaštite njegove ličnosti i u skladu sa zahtjevima pravičnosti, postaviti punomoćnika, iz reda advokata koji su po pravilu, stekli posebna znanja iz oblasti prava djeteta i krivičnopravne zaštite maloljetnih lica. Državni tužilac po Nacrtu Zakona, ima usmjeravajuću i neposrednu funkciju u odnosu na policiju u izvidjaju, ovom državnom organu povjerena je istraga, čime se vjeruje da će doći do ubrzanja postupka, jer se prepliću nekadašnji elementi prekrivičnog postupka i novog tipa istrage. Javni tužilac postaje znatno aktivniji u istrazi, što mu omogućava da bolje »vlada« predmetom u kasnijim fazama krivičnog postupka. Na taj način, krivični sud se znatno rasterećuje čime se pruža mogućnost vraćanja osnovnoj sudskoj funkciji. Organ starateljstva (sui generis) ima pravo da se upozna sa tokom postupka, kao i da stavlja prijedloge, ukazuje na činjenice i dokaze koji su

¹⁴ Nacrt zakona o maloljetničkom pravosuđu Crne Gore.

od posebne važnosti za pravilno donošenje odluke. O svakom pokretanju postupka prema maloljetniku javni tužilac će obavijestiti nadležni organ starateljstva, koji će takodje učestvovati u izboru i primjeni vaspitnih naloga, i o primjeni istih obavještavati periodično državnog tužioca. Nadležni organ starateljstva dužan je da svakih šest mjeseci dostavlja sudu i državnom tužiocu za maloljetnike Izvještaj o toku izvršenja vaspitnih mjera pojačanog nadzora. Sudija za maloljetnike može tražiti Izvještaj i u kraćem vremenskom roku, odnosno odrediti da ovaj Izvještaj sačini određeno stručno lice ukoliko sud raspolaže istim (princip saradnje: stručno lice – predstavnik organa starateljstva).

Sudski ukor, kao vaspitna mjera upozorenja i usmjeravanja, mjera je trenutnog karaktera koju neposredno izvršava sud. U pogledu vaspitne mjere posebnih obaveza pravilo je da nadzor nad izvršenjem posebnih obaveza viši sud, s tim da o tome može tražiti izvještaj i mišljenje organa starateljstva.

Nadležni organ starateljstva dužan je da tokom trajanja institucionalnih vaspitnih mjera i kazne maloljetničkog zatvora održava stalnu vezu sa maloljetnikom, njegovom porodicom i ustanovom u kojoj je maloljetnik smješten, kako bi se maloljetnik i njegova porodica što bolje pripremili za vraćanje maloljetnika u raniju socijalnu sredinu i njegovo uključivanje u dalji društveni život.

Literatura

1. Antonije Žižak, Odsjek za poremećaje u ponašanju Edukacijsko-rehabilitacijskog sveučilišta u Zagrebu *Model izvansudske nagodbe u kaznenom postupku prema maloljetnicima i mladim punoljetnicima*, 2007.
2. Vukoman Golubović: *Krvni delikti maloljetnika u Crnoj Gori*, Oktoih, Podgorica, 2001.
3. Pol Mekold, Ted Vačel (Paul McCold, Ted Watchel), Medjunarodni institut za restorativnu praksu, *U potrazi za obrascem: Teorija Restorativnog prava*, 2003.
4. P.Stojanović : *Zakonik Vladike Petra I i Danilov Zakonik, istorijsko pravna studija*, Cetinje, 1982.
5. *Krivični zakon za Knjaževinu Crnu Goru*, Cetinje, 1906.
6. M.Medaković: *Povjesnice Crne Gore od najranijih vremena do 1830. godine* (dodatak), Zemun, 1850.
7. M. Šćepanović: *Organizacija i rad sudova u Crnoj Gori od kraja XV vijeka do kraja 1918. godine*, „Pravni zbornik“, Titograd, br.3-4/1972
8. *Nacrt zakona o maloljetničkom pravosuđu Crne Gore*.
9. *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*, Rezolucija Generalne skupštine broj 45/112, 1990.
10. *United nations Rules for the Protection of Juveniles deprived of their Liberty*, Rezolucija Generalne skupštine broj 45/113, 1990.
11. *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*, Rezolucija Generalne skupštine broj 40/33, 1985.
12. UNICEF, Ministarstvo pravde Crne Gore, *Prava djece u sukobu sa zakonom*, Podgorica 2007.

Summary

People, who are gathered around the same idea, and are giving significant contribution and dedication to the reform of the juvenile justice, are intended to improve legislation and align it with international standards. The notion that successful struggle against juvenile delinquency is also a struggle against all other forms of adult criminal, has strong impact on professionals, ordinary citizens and people of good-will.

This paper examines some of the most important international standards of protection of children rights in conflict with the law, which helps to all of us, regardless to the level of the education, and level of expertise, to initiate thinking of rehabilitation and resettlement of these children and give them the right of the “second chance”.

Historically comparative method, which is obvious in work, demonstrates a long way of Montenegrin state, in search of a model for the improvement of juvenile justice. For the overall reform process, particularly important it seems a development of the National strategy and coordination as well as the Budgetary allocation in the part of its implementation. To what specifically is wanted to draw attention to, is the independence of institutions for the protection of human rights and cooperation with non-governmental organizations as well as every other form of cooperation with the International community.

There can not be strong and fundamental European integration without strong will and strict following of what is learned long ago in Europe. To Montenegro remains now the most difficult way related to the proper implementation and adoption of what is set as priority in the process of reform.

THE EU INTERNAL SECURITY STRATEGY

Snežana Nikodinovska-Stefanovska, Ph.D.
Faculty of Security-Skopje

Abstract: An Internal Security Strategy for the EU: "Towards a European Security Model" is a Spanish initiative that aims to bring together in a sole document all the measures that have been adopted over the years and provide them with a framework to set down strategic guidelines. It is also based on three fundamental axes: the definition of risks and threats, the guiding principles of the security policy and the defined strategic guidelines.

The strategy lays out a European security model, which integrates among others action on law enforcement and judicial cooperation, border management and civil protection, with due respect for shared European values, such as fundamental rights. Also, the Internal Security Strategy takes into account the External Security Strategy developed by the EU.

The development of the Internal Security Strategy is one of the priority tasks of the Internal Security Committee (COSI). This paper will analyze of the objectives and principles of the Internal Security Strategy, as well as, the main tasks and structure of the COSI and how it affects the work of other bodies in the JHA area.

Key words: internal security, internal security committee, justice and home affairs, Stockholm programme, Lisbon Treaty.

Introduction

The so called "Stockholm Programme" was proposed by the European Commission at the beginning of June 2009 and was adopted by the European Council in December 2009. The Stockholm Programme has, after Tampere Programme (1999-2004) and the Programme of the Hague (2004-2009), built the new multiannual programme defining the priorities of the EU in the areas of freedom, security and justice.

The Stockholm Programme - *An open and secure Europe serving and protecting the citizens* adopted by the European Council in December 2009 contained provisions on an internal security strategy of the EU.¹

The Stockholm Programme does not view internal security strategy as an autonomous, closed and self-sustaining set of guidelines, instruments and actions undertaken by the EU bodies and the Member States.

The strategy rather is seen in a wider context of blueprints already approved by the EU institutions (such as, for example the 2003 European Security Strategy etc.). It also takes into account other EU policies, in particular those concerning the internal market. The stress is also put on the external dimension of EU internal security strategy, especially on relations with the EU's neighbours and particularly with the candidate and potential candidate countries.

¹ The Stockholm Programme - *An open and secure Europe serving and protecting the citizens*: Doc. 16484/09. Among political priorities set out in the programme there was the following statement: "An internal security strategy should be developed in order to further improve security in the Union and thus protect the lives and safety of European citizens and tackle organised crime, terrorism and other threats. The strategy should be aimed at strengthening cooperation in law enforcement, border management, civil protection, disaster management as well as criminal judicial cooperation in order to make Europe more secure. Moreover, the European Union needs to base its work on solidarity between Member States and make full use of Article 222 TFEU." <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16484-re01.en09.pdf>

As to institutional matters, the European Council is setting up the Internal Security Committee (COSI) as a body in charge with developing, monitoring and implementing the strategy.

Background

The Spanish Presidency undertook an effort to prepare an Internal Security Strategy for the European Union. Senior officials from Interior Ministries of the Member States took part in a launching meeting in Madrid on 17-18 December 2009. A draft of the document *-Towards a European Security Model* was put on the agenda and discussed. That document contained general description of the content of EU internal security policies as well specific target-oriented recommendations gathered in three general parts: Protecting People in Europe within a Global Society; Towards an European Security Model and Next Steps.

After the Madrid meeting, the incoming Presidencies – the ‘single’ Spanish Presidency as well as the Trio Presidency consisting of Spain, Belgium and Hungary - issued programmes referring also to the issue of internal security strategy. In the *Programme for the Spanish Presidency of the Council of the European Union 1 January - 30 June 2010*², there is a declaration that: “Members of the Union should agree on the European Strategy for Home Security, promoting the creation of a European model that will gather the EU guiding principles and strategic lines on the matter.”

In the Trio Presidency’s general 18-month programme³ is declared that: “The three Presidencies will work on a multidimensional EU sustainable strategy on internal security which will reflect the state of play, future challenges and strategic action of the EU in this field. This strategy will cover the main priority policy areas in the EU law enforcement cooperation. One priority concrete action will be the development of the European Criminal Intelligence Model (ECIM).”

As a follow-up, Trio Presidency Programme in the area of freedom, security and justice⁴ points out that the development of the Area of Freedom, Security and Justice requires a concerted global structure covering the existing and forthcoming instruments. To this aim, the three Presidencies will develop, through a strategic approach, an Internal Security Strategy, in line with the Stockholm Programme.

The Draft Internal Security Strategy was the focus of the informal JHA meeting in Toledo on 21-22 January and was on the agenda of the JHA Council on 25-26 February 2010. The EU’s home affairs ministers adopted, on 25 February in Brussels, an Internal Security Strategy for the European Union.⁵ The document’s content is consensual and general in nature.

² The program for the Spanish presidency of the Council of the European Union, 1 January - 30 June 2010, http://www.eutrio.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Spanish_Presidency_Program.pdf

³ JHA TRIO PRESIDENCY PROGRAMME (January 2010 - June 2011), 5008/10, 4 January 2010. Retrieved from <http://www.statewatch.org/news/2010/jan/eu-council-jha-trio-5008-10.pdf>

⁴ *Ibid.*, pp.12.

⁵ Draft Internal Security Strategy for the European Union: “Towards European Security Model”, (EU doc.no:5842/2/10, REV 2, JAI90Doc.5842/2/10) . Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf>

Internal Security Strategy

The Internal Security Strategy has been adopted in order to help drive Europe forward, bringing together existing activities and setting out the principles and guidelines for future action. It is designed to prevent crimes and increase the capacity to provide a timely and appropriate response to natural and man-made disasters through the effective development and management of adequate instruments.

Protecting people in Europe within a global society

In the first part of the Strategy *Protecting people in Europe within a global society* are identified the main challenges for the internal security of the EU and the response to these challenges.

The EU of 27 Member States consists of 500 million people who enjoy the opportunities provided by a free and democratic society based on the rule of law. But they are also faced with many risks and threats. So, the Strategy identifies a security as a key factor in ensuring a high quality of life in European society.

Although there is no such thing as “zero risk”, the EU undertakes to create a safe environment in which people in Europe feel protected. The Lisbon Treaty and the Stockholm Programme enable the EU to take concerted steps in developing Europe as an area of justice, freedom and security. The Internal Security Strategy:

- sets out the common threats and challenges
- sets out the EU's common internal security policy – and the principles underpinning it – in a comprehensive and transparent way
- defines a European Security Model.⁶

a) *Common threats: The main challenges for the internal security of the EU*

The new EU Internal Security Strategy sets out the main common threats and challenges the EU faces. They include various types of crime, such as terrorism, organized crime, cyber-crime, cross-border crime as well as youth violence. Natural and man-made disasters, such as forest fires and energy shortages, also require cross-border preparedness and response. Another challenge is to address common phenomena that pose threats to citizens across Europe, for example road accidents.

b) *The response to these challenges*

In order to cope with these main threats, EU Member States have their own national security policies and strategies. In response to the movement of criminals between neighboring countries Member States have also developed bilateral, multilateral and regional patterns of cooperation among them. But, those efforts are not enough to prevent and fight such criminal groups and their activities, which go far beyond the EU borders. So, the strategy calls for “an EU-wide approach” to respond to these challenges.

The Strategy calls Member States to develop instruments so that national borders, differing legislation, different languages and ways of working do not impede progress in preventing cross-border crime. The Union has made significant progress in this area in recent years. Numerous instruments for facilitating

⁶ Ibid., pp.4.

cooperation have been developed. The Strategy point out the most relevant instruments such as: Europol's and other EU agencies treat assessments (analysis of future situation and scenarios); strategies and specific work plans on counter-terrorism, drug trafficking, trafficking in human beings, organized crime and civil protection; agencies, institutions and bodies such as Europol, Eurojust, Frontex and Counter-terrorism coordinator; tools based on mutual recognition, for information sharing and to facilitate joint investigations and operations and evaluation mechanisms.

Towards a European security model

So far, the EU demonstrates great progress in the fields of justice, freedom and security. But, member states have to continue to make efforts in order to guarantee even greater protection for the citizens in the Union. The Stockholm Programme and strategies such as the European Security Strategy, the Strategy on the external dimension in the area of justice, freedom and security and the Information Management Strategy have provided a good basis for doing that.

The main aim of the Internal Security Strategy is "to harness and develop common tools and policies to tackle common threats and risks using a more integrated approach. Consequently, the strategy sets out a European security model, which integrates action on law enforcement and judicial cooperation, border management and civil protection."

a) Principles

The EU Internal Strategy is founded on certain values and principles, established in the Treaties and set out in the Charter of Fundamental Rights:

- Respect for fundamental rights, international protection, the rule of law and privacy,
- The protection of all citizens, especially the most vulnerable, with a focus on victims of crimes,
- Transparency and accountability in security policies,
- Dialogue as the means for resolving differences in line with the principles of tolerance, respect and freedom of expression,
- Integration, social inclusion and the fight against discrimination,
- Solidarity between Member States,
- Mutual trust.

b) Strategic guidelines for action

The general diagnosis of threats and challenges was followed by strategic guidelines for action. So, the strategy lays down "ten guidelines for action" to "guarantee the EU's internal security over the coming years." They are based on the principles above mentioned. Strategic guidelines include:

- A wide and comprehensive approach to internal security,
- Ensuring the effective democratic and judicial oversight of security activities,
- Prevention and anticipation: a proactive, intelligence led approach,
- Development of a comprehensive policy of information exchange,

- Operational cooperation,
- Judicial cooperation in criminal matters,
- Integrated border management,
- A commitment to innovation and training,
- External dimension of internal security/cooperation with third countries,
- Flexibility to adapt to future challenges.

The strategy puts strong emphasis on “prevention and anticipation” based on an “a proactive, intelligence-led approach.” Member states need to step up intelligence/information sharing, making full use of biometric and other technologies. It calls, therefore, for the development and improvement of “prevention mechanisms such as analytical tools or early-warning systems” including a European Passenger Names Record (PNR). This will serve not only to bring offenders to justice but also to forestall crime.

Prevention also means tackling the root causes and involving a wide range of actors. Cooperation will be sought, for instance, with schools, in order to prevent young people going down the criminal path. In the private sector, financial institutions can contribute to the prevention of money laundering. Civil society organizations could play a role in running public awareness campaigns.

Moreover, the strategy is also focus on information exchange. In fact, it provides for the “Development of a comprehensive model for information exchange” based on “mutual trust and culminating in the principle of information availability.” In this way law enforcement authorities will be force to share further data. The strategy stressed that “relevant security-related information should be available to all security authorities in the Member States.” If it so, than the principle of availability collides with the principle of confidentiality which has been vital for the exchange of information by national intelligence services.

The strategy underline that this information exchange model must always respect the right of privacy and protection of personal data. If a higher level of security means an increase in data exchange, it is important that that increase be managed carefully, that it be proportionate and that it respect data protection laws.

The strategy also stresses the need to reinforce “the integrated border-management mechanism” and foresees the creation of a European system of border guards. The inclusion of the concept of an “integrated system of external border management” in the Lisbon Treaty represents another step towards the creation of a European Border Guard with consequences to national sovereignty. The creation of a European Border Guard entails external border control standards which would have to be implemented by national forces in charge of border controls which have different powers from one member state to another. It would require significant changes to Member States national services in charge of border controls.

The internal security strategy also takes into account the external security strategy developed by the EU. Internal security is interlinked with the external dimension of the threats. In a global world, crime knows no borders. Since internal security depends to a large extent on external security, it is necessary to work closely with the EU's neighbors and other countries as well as with international organizations.

Next steps

The Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI) will be responsible for developing, monitoring and implementing the Internal Security Strategy. In accordance with the Stockholm Programme, the Commission will adopt a communication on the consolidation of the Internal Security Strategy proposing concrete actions. Furthermore the Commission might set up an Internal Security Fund to promote the implementation of the Internal Security Strategy.

COSI: A New Council Committee on Internal Security

The idea of setting up the Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI) was in the very first drafts of the EU Constitution, drawn up in the wake of 11 September 2001, and this carried over into the Lisbon Treaty. With the adoption of the Lisbon Treaty the Council established COSI with a Presidency Note of 22 October 2009 which was followed by a Draft Council Decision: Council Decision on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security⁷. The COSI was created under the Spanish Presidency of the European Union based on the guidelines established by the Treaty of Lisbon.⁸

The Justice and Home Affairs Council on 26 February adopted a Decision setting up the Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI).⁹ Under such decision the COSI's main objective is to facilitate, promote and strengthen operational cooperation between Member States' competent authorities with responsibility for internal security. The decision states that COSI shall not be involved in conducting operations as this will remain the task of the Member States¹⁰, nevertheless it will have a coordination role. In fact, it has the power to coordinate the actions of national police, customs and civil protection authorities, external border protection authorities as well as judicial cooperation in criminal matters relevant to operational cooperation in the field of internal security.¹¹ It will ensure effective operational cooperation and coordination of the above mentioned Member States' authorities, but it is not clear yet in which circumstances. It remains to be seen what will be COSI's precise scope and tasks as the present decision just provides for its establishment.

⁷ Draft Council Decision on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security ([EU doc no: 5949-10](#)). Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05949.en10.pdf>

⁸ The Treaty of Lisbon consists actually of two Treaties: The Treaty on European Union (TEU) and the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU). (Article 71 of the TFEU): "A standing Committee shall be set up within the Council in order to ensure that operational cooperation on internal security is promoted and strengthened within the Union. Without prejudice to Article 207, it shall facilitate coordination of the action of Member States' competent authorities. Representatives of the Union bodies, offices and agencies concerned may be involved in the proceedings of this committee. The European Parliament and national Parliaments shall be kept informed of proceedings."

⁹ COUNCIL DECISION on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security (EU doc no: 16515/09). Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16515.en09.pdf>

¹⁰ *Ibid.*, article 4.

¹¹ The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures. Retrieved from <http://www.consilium.europa.eu>

Moreover, it will be in charge of evaluating the general direction and efficiency of operational cooperation with the goal to identify possible shortcomings as well as adopting recommendations to address them.¹²

COSI is also mandated, along with the Political and Security Committee, to assist the Council in applying the so-called 'solidarity clause', introduced by the Lisbon treaty.¹³ The "Solidarity clause" provides that the EU "shall mobilise all the instruments at its disposal" to help a member state that is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. Hence, the Union as well as each Member State has to provide assistance to a Member State affected by a human or natural disaster or by a terrorist attack.

COSI will not be involved in preparing legislative acts.¹⁴ As to legislative acts, COREPER, the meeting of the member states' ambassadors to the EU, remains solely responsible for preparing legislative acts with the help of the different Council working groups.

Other tasks entrusted to COSI include co-ordinating the action of European agencies with responsibilities in areas of justice and home affairs, such as EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX and CEPOL. It must also ensure that none of their activities overlap and that there is a real focus on their requirements. Moreover, representatives of the different EU agencies such as Eurojust, Europol, and Frontex may attend COSI meetings as observers.¹⁵

Whereas the committee is required to report its activities to the Council, the Council solely is required to keep the EP and national parliaments informed.¹⁶ Hence, such committee will not be subject to a proper parliamentary control.

The COSI will be composed by Member States' representatives. Each Member State will decide whether it has a single representative for all subject matters or different representatives, in both cases enjoying appropriate support. However the number of delegates will be limited in order to ensure the efficiency of the committee's work. COSI delegates will be supported by member state 'permanent representations to the EU and Brussels and Council Secretariat. JHA Counselors will play a supporting role and will meet as required between main meetings of COSI.¹⁷

¹² Article 3 (2) EU doc.no: 16515/09.

¹³ See Article 222 TFEU.

¹⁴ Article 4 (2) EU doc.no: 16515/09.

¹⁵ *Ibid.*, article 5.

¹⁶ *Ibid.*, article 6.

¹⁷ Statement on the composition of the Standing Committee on operational cooperation on internal security (COSI), Draft Council decision on setting up COSI, 5949/10, 5 February 2010.

REFERENCES/BIBLIOGRAPHY

1. The Stockholm Programme - *An open and secure Europe serving and protecting the citizens*. Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16484-re01.en09.pdf>
2. The program for the Spanish presidency of the Council of the European Union, 1 January - 30 June 2010. Retrieved from http://www.eutrio.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Spanish_Presidency_Program.pdf
3. JHA TRIO PRESIDENCY PROGRAMME (January 2010 - June 2011). Retrieved from <http://www.statewatch.org/news/2010/jan/eu-council-jha-trio-5008-10.pdf>
4. Draft Internal Security Strategy for the European Union: "Towards European Security Model". Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf>
5. COUNCIL DECISION on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security. Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16515.en09.pdf>
6. Lisbon Treaty amending treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Union, C 306,2007. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

Summary

The definition of an Internal Security Strategy is a Spanish initiative that aims to bring together in a sole document all the measures that have been adopted over the years and provide them with a framework to set down strategic guidelines. The resulting document is comprehensive and contemplates the need to work in a coordinated way outside the boundaries of the EU. It is also based on three fundamental axes: the definition of risks and threats, the guiding principles of the security policy and the defined strategic guidelines.

Internal Security Strategy carries a simple message on the shared threats and shared response. According to the Strategy security is one of the major priorities in conditions of technological advances and lack of internal borders. The aim is to cover all threats facing the lives and safety of citizens, including natural and man-made disasters.

The Strategy sets out the basis of the European Security Model and emphasizes on the synergy between the law-enforcement, the integrated border management and the criminal justice system. The document includes: strategy development principles; common threats against the EU security; appropriate responses to those challenges; cooperation mechanisms; guidance for guaranteeing internal security; strategy implementation.

As common threats against the EU security the Strategy outlines: terrorism; serious, organized and cross-border crime including trafficking in human beings, drugs and arms; sexual exploitation of minors and child pornography; money laundering, document frauds, cyber-crime, acts of violation among young people and in public.

The counteraction guidelines include: a wide and comprehensive approach to internal security; democratic and judicial supervision of security activities; prevention and anticipation through proactive, intelligence-led approach; development of comprehensive approach for information exchange; operational and judicial cooperation; integrated border management; innovation and training; cooperation with non-EU countries as an external dimension of internal security; flexibility and adaptability to future challenges.

What distinguishes the concept of an Internal Security Strategy from what has been in place since 1993 under the Maastricht and Amsterdam Treaties is that it moves way beyond the idea that justice and home affairs simply covers the policy areas of policing, immigration and asylum and judicial cooperation. The concept of internal security must be understood as a wide and comprehensive concept which straddles multiple sectors.

Thus, internal security "must be seen as encompassing a wide range of measures" and "to reach an adequate level of internal security in a complex global environment requires the involvement of law-enforcement and border-management authorities, with the support of judicial cooperation, civil protection agencies and also of the political, economic, financial, social and private sectors, including non-governmental organisations."

The development of the Internal Security Strategy is one of the priority tasks of the Standing Committee on operational cooperation on internal security (COSI). Facilitating and ensuring effective operational cooperation and coordination was considered as one of COSI's main tasks, together with ensuring consistency of action between the JHA Agencies and the coordination of operational cooperation on security issues with third countries and key regions.

In order to fulfill its tasks COSI should be ambitious and produce concrete and tangible results. In this respect, is very important to develop a methodology and work programme and identifying a limited number of concrete operational projects involving i.e. the combating of terrorism and organized crime. Duplication of work with other bodies and agencies should be avoided.

COSI is going to be a very powerful body overseeing and directing operational actions on internal security across the EU. Having this in mind COSI should be accountable to the European parliament which should have an oversight role. Also its documents should be publicly accessible.

How much parliaments and people are going to know about its workings is not at all clear. On past practice the term "kept informed" could simply mean occasional documents and a bland annual report. The state and its agencies always try to argue that because "operational" matters are concerned secrecy is essential or operations would be compromised. But actual operational reports and assessments should be available after the event so that shortcomings and failures can be evaluated. Parliaments and people should be informed of EU-wide operations organised by COSI.

KOMUNITARIZOVANJE TREĆEG STUBA EVROPSKE UNIJE

doc. dr Darko Simović

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

doc. dr Sreten Jugović

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

mr Dragutin Avramović

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Apstrakt: Kompleksna struktura Evropske unije, izražena u njenim stubovima, pokazala se veoma nedelotvornom. Posebno su bile upadljive slabosti institucionalnog sistema Unije u sferi područja slobode, bezbednosti i pravde. Naime, sa jedne strane, vladalo je uverenje da uspostavljanje Unije kao područja slobode, bezbednosti i pravde, a posebno borba protiv organizovanog kriminala i terorizma, treba da bude prioritet. No, sa druge strane, u praksi je ovo polje aktivnosti Unije odlikovala neprimerena nedelotvornost, tako da je ona nespremno dočekivala ozbiljne bezbednosne izazove koje joj je budućnost mogla nametati. Razlozi tako velikog raskoraka između nastojanja političkih lidera Unije i političke realnosti bili su posledica neefikasnog i kompleksnog institucionalnog sistema koga je povrh toga obeležavao demokratski deficit. S obzirom na činjenicu da je pitanje unutrašnje bezbednosti veoma značajno i da predstavlja jedan od osnovnih elemenata zaštite ljudskih prava, institucionalna reforma Unije je pretpostavljala značajne promene u sferi područja slobode, bezbednosti i pravde. Zato su Lisabonskim ugovorom ukinuti stubovi Unije, što je istovremeno pretpostavljalo i ukidanje sistema prevashodno međuvladine saradnje u okviru trećeg stuba Unije i komunitarizovanje njenih politika u ovoj oblasti. Ipak, i pored značajnog napretka u sferi područja slobode, bezbednosti i pravde, na ovom polju postoje značajna odstupanja od primene opšteg komunitarnog metoda. Jasno je da je to bila cena koja se morala platiti jer gotovo svi elementi nekadašnjeg trećeg stuba Unije spadaju u domen veoma osetljivih pitanja koja dobrim delom zadiru u nacionalni suverenitet država članica.

Ključne reči: Lisabonski ugovor; treći stub Evropske unije; područje slobode, bezbednosti i pravde; komunitarizacija.

Uvod

Početak 21. veka je ukazivao da Evropskoj uniji predstoji značajna institucionalna reforma. Naime, institucionalni okvir zasnovan Ugovorom iz Nice je ustanovljen kada je Evropska unija imala 15 država članica. Prijem deset novih članica je postojeći institucionalni okvir Evropske unije učinio unekoliko nedelotvornim jer je njeno funkcionisanje postalo otežano i usporeno. Istovremeno, političku realnost Evropske unije je odlikovala jedna velika protivrečnost. Sa jedne strane, među političkim liderima je vladalo gotovo jednodušno uverenje da uspostavljanje Unije kao područja slobode, bezbednosti i pravde, a posebno borba protiv organizovanog kriminala i terorizma, treba da bude prioritet nad svim prioritetima (Ladenburger, 2008: 20). Takvo njihovo opredeljenje osnaživale su pojačane pretnje od terorističkih napada nakon događaja u SAD od 11. septembra 2001. No, sa druge strane, u praksi je ovo polje aktivnosti obeležavala neprimerena nedelotvornost, tako da je Unija nespremno dočekivala ozbiljne bezbednosne izazove koje joj je budućnost mogla nametati. Nesumnjivo je da je pitanje unutrašnje bezbednosti veoma značajno i da je jedan od osnovnih preduslova svestrane i potpune zaštite ljudskih prava. Potreba ustanovljavanja čvršće i efikasnije Unije, radala je sve dominantniju ideju o neophodnosti njenog konstitucionalizovanja. Ustav je trebalo da obezbedi legitimitet nadležnostima Unije koje su u međuvremenu proširivane bez odgovarajućeg samostalnog izvora demokratskog legitimiteta (Bast, 2005: 1436). Međutim,

Ugovor o uspostavljanju Ustava Evrope, usvojen 18. juna 2004, je doživeo neuspeh na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005, tako da nije stupio na snagu. Ipak, Evropska unija je nastavila rad na daljoj institucionalizaciji, ali ovoga puta ne donoseći novi predlog ustava, već usvajajući Lisabonski ugovor kojim se menjaju i dopunjuju „Ugovor o Evropskoj uniji“ (The Treaty on European Union) i „Ugovor o osnivanju Evropske zajednice“ (The Treaty establishing the European Community) čiji je naziv promenjen u „Ugovor o funkcionisanju Evropske unije“ (Treaty on the Functioning of the European Union). Tim aktom, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009, učinjen je značajan kvalitativan pomak u sferi područja slobode, bezbednosti i pravde. No, pre nego što se analiziraju institucionalne promene ustanovljene Lisabonskim ugovorom u sferi trećeg stuba Unije, upoznajmo se, u najkraćem, sa njegovim razvojem.

Kratak osvrt na razvoj i slabosti trećeg stuba Evropske unije

Ugovor iz Mاستrihta je posvedočio da ideja evropskih integracija, iako prvenstveno zasnovana na ekonomskoj sferi, mora da dobije značajniju političku dimenziju. Tim aktom učinjena je korenita promena prirode institucionalnog okvira evropske integracije, a Evropska zajednica je transformisana u Evropsku uniju. Imajući u vidu činjenicu da procesi evropskog integrisanja nisu podjednako odmakli u svim domenima, Evropska unija je ustanovljena na tri stuba saradnje. Temelj Evropske unije, dakle njen prvi stub, činile su tri Zajednice, koje su počivale na samostalnim međunarodnopravnim subjektivitetima ustanovljenim ugovorima o osnivanju. Drugi stub Evropske unije predstavljao je zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, dok se treći stub odnosio na saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Prvi stub Evropske unije je počivao na procesu integrisanja, dok su segmenti drugog i trećeg stuba Unije funkcionisali na principu međuvladine saradnje. Kada je reč o saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, ona je projektovana kao cilj koga treba postepeno ostvarivati radi obezbeđivanja zajedničke politike azila, prelaska spoljnih granica država članica, zajedničke imigracione politike, borbe protiv narkomanije i međunarodnog kriminala, pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, carinske saradnje, kao i saradnje između policija zemalja članica Unije radi preventivnog delovanja u borbi protiv terorizma, nedozvoljene trgovine drogom i drugih teških oblika međunarodnog kriminala (Janjević, 2003: 24-25. i 29-38). S obzirom na veliki politički značaj pomenutih materija koje predstavljaju neizostavan element nacionalne suverenosti država članica, ne iznenađuje činjenica da je proces evropskih integracija na ovom polju bio utemeljen na principu međuvlade saradnje i jednoglasnosti pri donošenju odluka.

Ugovorom iz Amsterdama učinjen je još jedan značajan korak napred u procesu evropskih integracija. Za nas najbitnija promena desila se u okviru trećeg stuba Unije koja je pretpostavljala obrazovanje novog prostora bez unutrašnjih granica, pa tako i slobodno kretanje ljudi. Naime, u članu 2. ovog pravnog akta je predviđeno da je jedan od ciljeva Unije „da održi i ojača Uniju kao područje slobode, bezbednosti i pravde, u okviru koga je slobodno kretanje lica obezbeđeno uz paralelno usvajanje odgovarajućih mera iz oblasti kontrole spoljnih granica, azila, imigracije i prevencije protiv kriminala“. Istovremeno je predviđeno da je, bez zadiranja u nadležnost Evropske zajednice, cilj Unije da obezbedi visok nivo zaštite građana u okviru područja slobode, bezbednosti i pravde, razvojem zajedničkih aktivnosti država članica u oblastima policijske saradnje u krivičnim stvarima i sprečavanju rasizma i ksenofobije, kao i borbom protiv tih pojava. Razume se, taj iskorak napred podrazumevao je i određene institucionalne promene u trojnoj strukturi Unije, pa je prelazak spoljnih granica Unije, oblast viza, emigracije i azila, kao i pravosudna saradnja u građanskim stvarima prebačena iz trećeg stuba Unije u delokrug njenog prvog stuba. Na taj način, ustanovljene su institucionalne pretpostavke za brže i delotvornije delovanje na ovim poljima budući da je princip međuvladine saradnje zamenjen komunitarnim metodom odlučivanja. Međutim, iako su i dalje najosetljivije materije iz oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnopravnoj materiji ostale u domenu trećeg stuba Unije, sve države nisu učestvovalе u ovom radikalnijem iskoraku u procesu evropskih integracija. Reč je o

Velikoj Britaniji i Irskoj koje su sačuvala kontrolu nad svojim granicama, dok je Danska dobila poseban status.

Bez obzira na potrebu sve intenzivnije i delotvornije saradnje evropskih država u delokrugu trećeg stuba Unije, njen institucionalni okvir je pokazivao značajne slabosti koje su sputavale bitniji napredak u saradnji na ovom polju. Tako je istaknuto da treći stub Evropske unije odlikuju neefikasnost, kompleksnost i problem legitimnosti (Ladenburger, 2008: 21-25).

Svakako, najveća prepreka bilo kakvom bitnijem napretku u okviru trećeg stuba Unije je bila neophodnost postizanja konsenzusa pri donošenju odluka u ovoj sferi. Naime, odluke koje su se ticale policijske i pravosudne saradnje u krivičnopravnoj materiji donosile su se jednoglasno u Savetu. Kako je to bilo predviđeno, Savet je preduzimao mere usvajanjem zajedničkih stavova, okvirnih odluka, odluka i konvencija. Od pobrojanih akata jedino su konvencije jamčile jednoobraznu primenu normi usvojenih na evropskom nivou, dok okvirne odluke i odluke nisu bile neposredno primenjive na nivou država članica. Ipak, konvencije su stupale na snagu tek kada ih ratifikuje polovina država članica, sa isključivim važenjem za te države. Zato, najveći broj usvojenih konvencija u delokrugu trećeg stuba Unije, budući da nije ratifikovan od potrebnog broja država, nije zaživeo u praksi. Pored sporosti u odlučivanju, posebno veliki problem predstavljalo je i „minimalizovanje realne pravne sadržine“ većine tako donetih odluka, zato što su države članice nastojale da se donesu takve odluke koje neće zahtevati bilo kakvu promenu u nacionalnom zakonodavstvu (Ladenburger, 2008: 21). Stoga, nije ni moglo doći do nekog značajnijeg unapređenja saradnje u okviru trećeg stuba Unije. Dalje, posebnu slabost institucionalnog okvira predstavljalo je rešenje na osnovu koga je svaka država članica raspolagala pravom iniciranja postupka odlučivanja o nekom pitanju iz domena trećeg stuba Unije. Države članice su, budući da je to institucionalni okvir dopuštao, brinule prvenstveno o svojim nacionalnim interesima, zanemarujući opšte i dugoročne interese Unije, tako što su otvarale pitanja koja su im bila od najneposrednijeg značaja. Povrh svega, pravni instrumenti prvog stuba Unije, i oni koji su se primenjivali u okviru drugog i trećeg stuba Unije, nisu imali istovetno pravno dejstvo. Naime, pravo Unije koje nije bilo zasnovano na principima komunitarnog metoda se smatralo delom međunarodnog javnog prava. Dakle, pravo koje je izviralo iz delokruha trećeg stuba Unije nije imalo dejstva komunitarnog prava, kao što su neposredna primerljivost i princip prvenstva, tako da su nacionalni sudovi raspolagali pravom kontrole tako usvojenih mera. Sa druge strane, komunitarno pravo je imalo primat u odnosu na nacionalno pravo i ono je jedino podlegalo kontroli Evropskog suda pravde (Hinarejos, 2009: 100-101).

Sledeća slabost sistema primarnog prava Unije na polju policijske i pravosudne saradnje u krivičnopravnoj materiji posledica je njegove kompleksnosti. Prvo, ova kompleksnost je proizlazila iz trojne strukture ugovora na kojima je zasnovana Unija. Naime, često se dešavalo da je neke svoje akcije, koje su se odnosile na rešavanje jednog problema, Unija mogla da sprovodi jedino veštačkim raščlanjavanjem na više pravnih instrumenata koji su se usvajali po različitom postupku u zavisnosti od toga u okviru kog stuba su se donosili (Ladenburger, 2008: 23). Da ove reči ne bi delovale previše apstraktno, navedimo primer politike Unije na polju zloupotrebe narkotika, koja je morala biti razdeljena između prvog stuba u odnosu na pitanja koja su se ticala zdravlja i trećeg stuba u odnosu na pitanja koja su se odnosila na policijsku i pravosudnu saradnju u borbi protiv krivičnih dela povezanih sa narkoticima. Ne manji problem bio je i to što u praksi često nije bilo moguće povući jasnu granicu između pojedinih stubova Unije. Kako je to još sredinom prošloga veka, imajući u vidu raspodelu nadležnosti u federaciji, pisao Bora Laskin: „Različiti aspekti života u društvu nisu tako izolovani jedan od drugog da omogućuju mehaničko primenjivanje podele ovlašćenja. U ljudskim stvarima nema ničega što odgovara skladnim logičnim podelama utvrđenim u ustavu“ (Laskin, 1951: 4). Drugo, kompleksnosti trećeg stuba Unije doprinosili su i posebni režimi koji su bili zajemčeni Ujedinjenom Kraljevstvu, Irskoj i Danskoj. Sa jedne strane, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska formalno nisu pripadale Šengenskom sporazumu, i nisu učestvovala u merama koje su se odnosile na spoljne granice

Unije. Međutim, ove dve države su učestvovala u aspektu policijske i pravosudne saradnje koja se odnosila na elemente Šengenskog sporazuma. Sa druge strane, Danska je imala poseban status jer su se mere Šengenskog sporazuma primenjivale kao pravila međunarodnog javnog prava, a ne komunitarnog prava, što znači da one nisu bile deo obaveza koje proizlaze iz supranacionalnog prava za ovu državu članicu (Komobis-Romanowska, 2005: 1627). Da se ne bi usložnjavala već previše složena struktura Evropske unije, sve nove države koje su joj naknadno pristupile bile su obavezane da u potpunosti prihvate Šengenski sporazum.

Naposletku, neizbežno se mora progovoriti i o problemu legitimnosti na polju trećeg stuba Unije. Naime, kako je to zabeleženo u teoriji, međuvladinu saradnju na kojoj je zasnovan treći stub Unije odlikovala je netransparentnost, pa tako i demokratski deficit (Herlin-Kamell, 2008: 2). Učešće Evropskog parlamenta je bilo svedeno na najmanju moguću meru, budući da se konsultovanje sa ovim opštepredstavničkim organom obavljalo nakon postignutog političkog dogovora u Savetu. Istovremeno, uloga Evropskog suda pravde je takođe bila svedena na najmanju moguću meru u delokrugu trećeg stuba Unije. Tako, Evropski sud pravde je bio nadležan za davanje prethodnog mišljenja o valjanosti i tumačenju okvirmih odluka i odluka o tumačenju konvencija, kao i o valjanosti i tumačenju propisa kojima se primenjuju te konvencije. Međutim, svakoj državi je ostavljena mogućnost da jednostranom izjavom prihvati nadležnost Suda pravde za davanje prethodnog mišljenja, a 12 država nije želelo da prihvati njegovu nadležnost (Ladenburger, 2008: 25). Istovremeno, Sud pravde je bio nadležan da se izjašnjava o legalnosti okvirmih odluka i odluka u tužbama koje podnesu države članice ili Komisija koje se odnose na nadležnosti, povredu bitnih pravila postupka, povredu ugovora o Evropskoj uniji, ili bilo kog drugog propisa koji se odnosi na njegovu primenu, kao i zloupotrebu ovlašćenja. Pored toga, Sud pravde je bio nadležan da odlučuje u sporovima između država članica koji se odnose na tumačenje ili primenu okvirmih odluka, odluka, konvencija i zajedničkih stavova. Kako se može zapaziti, nedostatak delotvorne sudske zaštite je bio u neposrednoj suprotnosti sa potrebom potpune zaštite ljudskih prava koja su posebno mogla biti ugrožena u domenu policijske i pravosudne saradnje evropskih država.

Lisabonski ugovor i područje slobode, bezbednosti i pravde

Jedna od najznačajnijih institucionalnih promena koje predviđa Lisabonski ugovor desila se na polju strukture Evropske unije, s obzirom na to da je ukinuta njena trojna struktura. Kada je reč o području slobode, bezbednosti i pravde, to znači da se njemu, umesto dotadašnje veštačke podele između prvog i trećeg stuba Unije, sada posvećuje posebna i jedinstvena glava (glava 5) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Dakle, Lisabonskim ugovorom je komunitarizovan treći stub Unije, što podrazumeva da se na područje slobode, bezbednosti i pravde primenjuju opšta pravila komunitarizovanih politika, kako na polju postupka donošenja odluka, tako i u odnosu na vrste pravnih akata koji se mogu donositi, a takođe i u odnosu na sudsku kontrolu tih akata. No, pre nego što pređemo na analizu, za temu ovog rada, najznačajnijih institucionalnih promena, zadržimo se prvo na predstavljanju nekih od bitnijih principa na kojima je zasnovano područje slobode, bezbednosti i pravde.

Kako je to predvideo Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, Unija uspostavlja područje slobode, bezbednosti i pravde, uz poštovanje osnovnih prava i različitih pravnih sistema i tradicija država članica. Obezbeđeno je odsustvo kontrole lica na unutrašnjim granicama, a Unija utvrđuje zajedničku politiku u oblasti azila, imigracije i kontrolu spoljnih granica, zasnovanu na solidarnosti između država članica, koja je pravična prema državljanima trećih država. U ovom pravnom aktu našle su se i odredbe programskog karaktera budući da je predviđeno da Unija nastoji da obezbedi visok nivo bezbednosti preventivnim delovanjem i suzbijanjem kriminala, rasizma i ksenofobije, merama usklađivanja i saradnje između policijskih, pravosudnih i drugih nadležnih organa, kao i međusobnim priznavanjem sudskih odluka

u krivičnim predmetima i, ukoliko je neophodno, približavanjem krivičnog zakonodavstva. Takođe, Unija olakšava pristup pravdi, posebno poštovanjem principa uzajamnog priznanja sudskih i vansudskih odluka u civilnim predmetima.

Umesto minulih institucionalnih rešenja koja su pretpostavljala jednoglasnost pri donošenju odluka u delokrugu trećeg stuba Unije, Lisabonski ugovor kao pravilo predviđa da se odluke u pravnoj formi instrumenata komunitarnog prava donose u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Naime, redovan zakonodavni postupak pretpostavlja zajedničko odlučivanje Evropskog parlamenta i Saveta kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije. Na taj način, umesto rigidnog postupka odlučivanja koji je pretpostavljao saglasnost svih država članica, predviđen je postupak koji je manje zahtevan, a koji istovremeno obezbeđuje demokratski legitimitet. Obezbeđivanju legitimnosti delovanja Unije na ovom polju doprinosi i kontrola svih njenih akata od strane Suda pravde. Istovremeno, nacionalni parlamenti su dobili ulogu učestvovanja u mehanizmima ocenjivanja sprovođenja politika Unije u ovoj oblasti i kroz uključivanje u političku kontrolu Evropola i ocenjivanje aktivnosti Evrojusta. Povrh toga, pravo zakonodavne inicijative u odnosu na države članice je znatno restriktivnije postavljeno jer umesto jedne države članice, tim pravom raspolaže najmanje jedna četvrtina država članica. Na taj način, ovako ustanovljeno pravo zakonodavne inicijative doprineće da nacionalni interesi budu potisnutiji opštijim interesima.

Ipak, bez obzira na činjenicu što je ukidanjem stubova Unije promenjena njena struktura, komunitarizovanje područja slobode, bezbednosti i pravde ne znači istovremeno da na ovom polju nisu ustanovljeni određeni izuzeci od opštih pravila. Već je pomenuto da pravo zakonodavne inicijative, koje je predstavljalo ekskluzivno pravo Komisije, sada dobija i jedna četvrtina država članica.

Kada je reč o pravosudnoj saradnji u građanskim predmetima odstupanje od redovnog zakonodavnog postupka uočljivo je na polju porodičnog prava. Naime, mere za saradnju između država članica u oblasti porodičnog prava utvrđuje Savet, odlučujući u posebnom zakonodavnom postupku, koji podrazumeva jednoglasno odlučivanje u Savetu nakon konsultovanja Evropskog parlamenta. Ipak, Savet, na predlog Komisije, može usvojiti odluku kojom se određuju oni aspekti porodičnog prava koji u prekograničnim okvirima mogu biti predmet akata koji se donose u redovnom zakonodavnom postupku. Savet odlučuje jednoglasno nakon konsultovanja Evropskog parlamenta. O ovom predlogu se obaveštavaju nacionalni parlamenti. No, odluka nije usvojena u slučaju protivljenja nekog nacionalnog parlamenta u roku od šest meseci od takvog obaveštenja. Ukoliko nema protivljenja, Evropski savet može usvojiti odluku.

Na polju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, Evropski parlament i Savet, u redovnom zakonodavnom postupku, usvajaju mere koje imaju za cilj: a) utvrđivanje pravila i postupaka za obezbeđivanje priznanja, u celoj Uniji, svih oblika sudskih presuda i odluka; b) otklanjanje i rešavanje sukoba nadležnosti između država članica; c) davanje podrške za usavršavanje sudija i sudskih službenika; d) olakšavanje saradnje između sudskih i njima odgovarajućih organa država članica u okviru krivičnog gonjenja i izvršenja odluka. Direktivama usvojenim u redovnom zakonodavnom postupku, Evropski parlament i Savet mogu da utvrde minimum pravila u obimu u kome je to neophodno za lakše međusobno priznavanje presuda i sudskih odluka, kao i saradnju policijskih i sudskih organa u krivičnim predmetima koje imaju prekograničnu dimenziju. Prilikom utvrđivanja tog minimuma pravila vodi se računa o razlikama između pravnih tradicija i sistema država članica. Kada neki član Saveta oceni da će predlog pomenute direktive uticati na osnovne aspekte njegovog krivičnog pravnog sistema, on može zatražiti da se predlog direktive uputi Evropskom savetu. U tom slučaju, suspenduje se redovni zakonodavni postupak. Nakon rasprave, i ukoliko je postignut konsezus, Evropski savet, u roku od četiri meseca od ove suspenzije, vraća predlog Savetu, čime se okočava suspenzija redovnog zakonodavnog postupka. Ukoliko, po proteku četiri meseca nije postignut sporazum u okviru Evropskog saveta, devet država članica može da uspostavi bližu saradnju.

Evropski parlament i Savet mogu, direktivama usvojenim u redovnom zakonodavnom postupku, uspostaviti minimalna pravila koja se odnose na određivanje krivičnih dela i sankcija u oblastima teškog kriminala sa prekograničnom dimenzijom, zbog vrste tih krivičnih dela ili načina njihovog izvršenja ili zbog njihovog suzbijanja na zajedničkoj osnovi. U ove oblasti kriminala spadaju: terorizam, trgovina ljudima i seksualno iskorišćavanje žena i dece, nedozvoljena trgovina drogom, nedozvoljena trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, falsifikovanje sredstava plaćanja, kompjuterski kriminal i organizovani kriminal. Istovremeno, imajući u vidu stanje i razvoj kriminala, Savet može usvojiti odluku kojom će utvrditi druge oblasti kriminala koji ispunjava postavljene kriterijume. No, u ovom slučaju Savet odlučuje jednoglasno nakon dobijene saglasnosti od Evropskog parlamenta.

Kada se usklađivanje zakonskih i podzakonskih akata u oblasti krivičnog prava država članica pokaže nužnim za delotvorno sprovođenje politike Unije u oblasti koja je predmet mera harmonizacije, direktive mogu predvideti minimalna pravila u odnosu na određivanje krivičnih dela i sankcija u toj oblasti. Te direktive se usvajaju po istom, redovnom ili posebnom, zakonodavnom postupku. I u ovom slučaju, kada neka od država članica smatra da određena mera može da utiče na određene aspekte njenog krivičnog sistema, ona se može obratiti Evropskom savetu, zbog čega se suspenduje redovan zakonodavni postupak. Ukoliko, po proteku četiri meseca nije postignut sporazum u okviru Evropskog saveta, devet država članica može da uspostavi bližu saradnju.

Izuzetak od opštih pravila odlučivanja predviđen je i u slučaju osnivanja evropskog tužilaštva. Naime, u cilju suzbijanja kriminaliteta koji utiče na finansijske interese Unije, Savet, uredbom usvojenom u posebnom zakonodavnom postupku, može osnovati evropsko tužilaštvo u okviru Evrojusta. Dodajmo da Savet odlučuje jednoglasno nakon dobijene saglasnosti Evropskog parlamenta. U odsustvu jednoglasnosti u Savetu, grupa od najmanje devet država članica može da zatraži da se predlog uredbe uputi Evropskom savetu. U tom slučaju, suspenduje se postupak u Savetu. Nakon rasprave, i ukoliko je postignut konsenzus, Evropski savet, u roku od četiri meseca od ove suspenzije, vraća predlog Savetu, čime se okočava suspenzija redovnog zakonodavnog postupka. Ukoliko, u istom vremenskom roku, nije postignut konsenzus i ako najmanje devet država članica želi da uspostavi bližu saradnju na osnovu odnosnog predloga uredbe, one o tome obaveštavaju Evropski parlament, Savet i Komisiju.

Evropsko tužilaštvo je odgovorno za vođenje istrage, gonjenje i podizanje optužnice, u slučajevima koji su povezani sa Evropolom, protiv lica koja su kao izvršioци ili saučesnici izvršila dela protiv finansijskih interesa Unije. Evropski savet može, istovremeno ili naknadno, usvojiti odluku kojom proširuje nadležnosti evropskog tužilaštva i na oblast teškog kriminala koji ima prekograničnu dimenziju, i kojom se menja rešenje koje se odnosi na izvršioce i saučesnike krivičnih dela izvršenih u više država članica. Evropski savet odlučuje jednoglasno nakon dobijene saglasnosti od Evropskog parlamenta i nakon konsultovanja Komisije.

Lisabonskim ugovorom je predviđeno da Unija uspostavlja policijsku saradnju koja obuhvata sve nadležne organe država članica, uključujući policijske, carinske i druge nadležne službe iz zakonom utvrđenog represivnog sistema specijalizovane za oblast sprečavanja i otkrivanja krivičnih dela, kao i vođenja istrage o njima. Poseban zakonodavni postupak predviđen je i u ovom segmentu budući da Savet, odlučujući jednoglasno nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, može donositi mere koje se odnose na operativnu saradnju navedenih organa. U istom postupku Savet utvrđuje uslove i ograničenja pod kojima nadležni organi država članica mogu intervenisati na teritoriji druge države članice uz saglasnost i u dogovoru sa nadležnim organima te države.

Naposletku, ne može ostati zanemareno da Lisabonski ugovor nije ustanovio jedinstveni pravni režim za sve države članice kada je reč o području slobode, bezbednosti i pravde. Naime, klauzule o neprihvatanju (*opting-out*) su, ne samo opstale, već je njihova primena dodatno proširena što je bila cena koja se morala platiti da bi se ostvario proces komunitarizovanja trećeg stuba Unije. Tako, Velika Britanija i Irska

imaju poseban status u okviru područja slobode, bezbednosti i pravde, uz mogućnost da prihvate saradnju (*opting-in*) kada im je to u interesu. U slučaju Danske treba naglasiti da je njen poseban status proširen na sve mere koje su usvojene u okviru područja slobode, bezbednosti i pravde, a takođe je usvojen i poseban režim za mere koje se odnose na razvoj tekovina Šengena.

Umesto zaključka

Lisabonskim ugovorom je izvršeno komunitarizovanje trećeg stuba Evropske unije. U teoriji je napomenuto da termin komunitarizovanje nije najadekvatniji, budući da se ovim pravnim aktom Zajednica zamenjuje Unijom, i da se kao i minulim ugovorima dalje reformiše komunitami metod (Ladenburger, 2008: 29). Ipak, u nedostatku adekvatnijeg termina koji bi izrazio promene u strukturi Unije, upotreba termina komunitarizacija se čini potpuno opravdanim jer on svedoči o procesu stvaranja čvršće zajednice između evropskih država na poljima koja imaju izrazitu političku dimenziju, što ovoj transnacionalnoj zajednici daje obrise državnopravnog karaktera.

Može se uočiti da je, uprkos nastojanju da se ukine trojna struktura Unije radi podvođenja svih njenih politika pod opšta pravila, prisutan nezanemarljiv broj izuzetaka koji se odnose na područje slobode, bezbednosti i pravde. Uostalom, Lisabonskim ugovorom je izričito predviđeno da Unija u svom odnosu prema državama članicama uvažava njihove osnovne državne funkcije, posebno one koje obezbeđuju očuvanje teritorijalnog integriteta države, održavanje javnog reda i mira i očuvanje nacionalne bezbednosti. Osim toga, posebno je naglašeno da nacionalna bezbednost ostaje u isključivoj nadležnosti svake države članice.

Dakle, kako se može zaključiti, zbog izrazito velike osetljivosti materije obuhvaćene područjem slobode, bezbednosti i pravde, posmatrano iz ugla nacionalnog suvereniteta, na ovom polju je učinjen napredak u meri koliko je to dopuštao trenutno dostignuti stepen evropskih integracija. Bez obzira na i dalje znatan broj odstupanja od opšteg komunitarnog metoda, institucionalna reforma u sferi područja slobode, bezbednosti i pravde je pojedinačno posmatrano možda i najrevolucionarnije dostignuće Lisabonskog ugovora (Ladenburger, 2008: 40). Nesumnjivo je da su postojeća institucionalna rešenja posledica trenutnog odnosa centripetalnih i centrifugalnih sila u domenu procesa evropskih integracija i da će ona, sasvim sigurno, postepeno evoluirati u pravcu postizanja još čvršće i delotvornije saradnje, budući da je započet proces koji nagoveštava takav dalji razvoj.

Literatura

1. Bast, J. (2005). The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution. *German Law Journal*, 6(11), 1433-1452.
2. Herlin-Kamell, E. (2008). The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice. *European Policy Analysis*, 3, Swedish Institute for European Policy Studies, 1-10.
3. Hinarejos, A. (2009). The Lisbon Treaty Versus Standing Still: A View from the Third Pillar. *European Constitutional Law Review*, 5, 99-116.
4. Janjević, M. (2003). *III stub Evropske unije*. Beograd.
5. Komobis-Romanowska, D. (2005). Developments in the Area of Freedom, Security and Justice brought about by the Constitutional Treaty. *German Law Journal*, 6(11), 1623-1640.
6. Ladenburger, C. (2008). Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. *European Constitutional Law Review*, 4, 20-40.
7. Laskin, B. (1951). *Canadian Constitutional Law*. Toronto.

8. Simović, D., & Fira, A. (2008). *Institucionalni okvir Evropske unije nakon Lisabonskog ugovora*. Novi Sad.
9. Stojanović, N., & Golubović, S. (2009). *Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije – stanje i perspektive*. I. Niš.

Summary

The complicated structure of the EU, consisting of three pillars, has proven quite inefficient. Disadvantages of the institutional system of the EU were especially evident in the area of freedom, security and justice. Namely, on one hand, there was a belief that establishing of the EU as an area of freedom, security and justice, and especially fight against organized crime and terrorism, should be the priority of priorities. But, on the other hand, this field of activities of the EU was characterized in effect by great inefficiency, so the EU has been facing unready very serious security challenges that might be imposed in the future. Reasons of a such great discrepancy between the efforts of political leaders of the EU and the political reality resulted from an inefficient and complicated institutional system characterized in addition by democratic deficit. Regarding the fact that national security issue is very important and one of the fundamental elements of human right protection, the EU institutional reform has included prominent changes in the area of freedom, security and justice. Therefore, the pillar system was eliminated by the Treaty of Lisbon which meant at the same time the elimination of dominant intergovernmental cooperation under the third pillar and communitarization of its policy in that area. However, despite an outstanding progress in the area of freedom, security and justice, some significant differences in applying communitarian method still remain in this field. It is evident that it was the price the EU had to pay for, because almost all the elements of the former third pillar are very sensitive issues affecting to a large extent sovereignty of member states.

IV

Bezbednost i međunaodna policijska saradnja

INTEPOL VS. EUROPOL: SLIČNOSTI I RAZLIKE

*mr Dalibor Kekić
Kriminalističko-policajska akademija*

Apstrakt: Pored toga što je Europol i Interpol teško upoređivati, postoje mišljenja da će se, vremenom, Europol, i pored statusnih prednosti, svesti na obnovljeni Interpol. Pritom, ukazuje se da će diskrepance između Europolove „patuljaste efikasnosti“ i Interpolove „kolosalne nemoći“ postupno nestajati. Kritike da je Interpol prikazivao sporost u komunikaciji u poslednje vreme gube na tačnosti, jer je Interpol uspeo da to unapredi. Takođe, u prilog tvrdnji o stapanju ove dve institucije ide činjenica da gotovo trećinu članova Interpola čine države Evrope. S druge strane, Europol, i pored proširenja EU, nema u potpunosti poverenje u svoje novopridošle članice, jer organizovani kriminal najviše potiče iz zemalja istočne i jugoistočne Evrope i Rusije. Opet, SAD pokušavaju da Europol stave pod svoju kontrolu kroz bilateralne sporazume, jer Konvencija o Europolu ne može zameniti bilateralizam sa trećim zemljama. Da bi se izbegla svojevrсна amerikanizacija Europola, evropske države bi, naročito manje, morale čvrsto ostati pri stanovištu da sva pitanja saradnje sa trećim zemljama u oblasti policijske saradnje razmatraju neposredno preko Europola.

Ključne reči: *Europol, Interpol, policijska saradnja, organizovani kriminal, efikasnost, treće zemlje.*

Uvod

Kraj XIX i početak XX veka obeležen je intenzivnom industrijalizacijom sveta. U industrijskoj revoluciji višestruko je povećan protok ljudi, kapitala i robe, što jednovremeno intenzivira međuzavisnost između različitih državnih i nedržavnih subjekata. Dolazi do „zgušnjavanja vremena i prostora“, a svet se globalno posmatrajući uvezuje kroz tokove kapitala, a državne granice postaju porozan materijal, i predstavljaju gotovo nikakvu prepreku za kretanje kriminalnih delovanja i ciljeva. „Bruto kriminalni proizvod“ raste iz godine u godinu, a njegova sadašnja dimenzija meri se milijardama američkih dolara (Simić, 2002:75).

Pre jednog stoleća međunarodna policijska saradnja javila se kao potreba u smislu razmene podataka o kriminalnim grupama i kriminalnim kretanjima. Nemačka i Austrija su prve u redu zemalja u kojima su se javile prve inicijative međunarodne policijske saradnje. Prvi međunarodni kongres o zatvorima, održan u dva navrata u Frankfurtu 1846. i 1857, i u Briselu 1847, imao je karakter međunarodnog panela, gde nisu izričito bili zastupljeni predstavnici vlasti. Učešće vlada, po prvi put, bilo je na kongresu u Štokholmu 1878. godine. Takođe, održana je Međunarodna antianarhistička konferencija u Rimu 1898. godine, koja je za cilj imala iskorenjivanje međunarodnih anarhističkih pokreta.

Prvi Internacionalni kongres sudske policije održan je u Monaku 1914. godine, kada je sudelovalo 14 država, a predstavljali su ih pravni i policijski stručnjaci. Problem je tematizovan u smeru osnivanja međunarodne kancelarije koja bi se bavila poslovima usklađivanja ekstradicije i razmenom podataka iz jedinstvene evidencije. Prvi svetski rat je odložio nastavak i produbljivanje saradnje evropskih policija na nekoliko godina. Posle 9 godina u Beču je priredjen Drugi međunarodni kongres policije s naglaskom na međunarodnu saradnju kriminalističkih policija. Na ovom kongresu osnovana je Međunarodna komisija kriminalističke policije, a kao sedište organizacije odabran je Beč. Po prvi put je na ponašanje država uticala zamisao o vladavini prava, idejama i konceptima saradnje kroz međunarodne ustanove i organizacije, kao i ograničenja koja nameće međunarodna etika.

Međunarodna komisija kriminalističke policije (od nje će nakon Drugog svetskog rata nastati Interpol) je funkcionisala do početka Drugog svetskog rata, i tokom svog delovanja sastajala se nekoliko puta. Jedno od tih zasedanja bilo je 1928. godine kada je usvojena veoma bitna Rezolucija o finansiranju, što je bio prvi stepenik u osamostaljivanju ove organizacije od uticaja bilo koje zemlje ponaosob. Sva ostala zasedanja odnosila su se na pitanja izmene Statuta, na kojima je Austrija lagano gubila primat koji je imala u početku.

Osnivanje Službe evropske policije (Europol) imalo je za cilj racionalizaciju policijske strukture i stvaranju okolnosti za uspostavljanje kvalitetnije saradnje na horizontalnom i vertikalnom nivou. Presudni uticaj na ustrojstvo ove službe imao je razvoj integracije utvrđene Sporazumom iz Šengena i Ugovorom iz Maastrichta, kojima se bezbednost sagledava kao jedno od gorućih pitanja. Pre osnivanja Europola, 1981. godine Nemačka je izrazila ideju o stvaranju Regionalne evropske kancelarije i osnivanju zasebnog evropskog sekretarijata u sklopu Interpola.

Krajem osamdesetih godina prethodnog veka, Nemačka je dovela u pitanje modernizaciju sopstvene policije naročito u izradi strateških analiza i informatike, vođenju istražnih radnji, itd. U ostalim evropskim državama nije iskazano zanimanje i interes za osnivanje evropske policijske službe (Janjević, 2003:145-6). Naredne decenije, najviše interesa za izgradnju jedinstvene evropske policijske strukture ponovo je pokazala Nemačka. Povod za takvu reakciju predstavnika Nemačke bile su nove okolnosti u međunarodnim odnosima nastale pod uticajem raspada Sovjetskog Saveza (promene u državama istočne i centralne Evrope). Usledila je potraga za zajedničkom policijom, koja bi objedinila sve službe Evropske unije.

Nastanak i razvoj Interpola i Europola – paralela

Međunarodna komisija kriminalističke policije jedna od najstarijih međunarodnih organizacija. Nijedna policijska organizacija ne može biti delotvorna ako se zatvori u svoje okvire. To nameće određene standarde i u organizaciji policije, te u postupcima policijskih službenika. Međunarodna policijska saradnja je izraz jedne realne potrebe pojedinih država i međunarodne zajednice u celini da organizuju međusobnu pomoć i zajedničku borbu protiv zajedničkog neprijatelja – kriminala. Razvojem međunarodnog kriminala, time i terorizma, naterao je države da razmatraju i pitanja otvaranja diplomatskih misija, čiji će predstavnik biti profesionalni policijski službenik, a sve u cilju suzbijanja i sprečavanja navedenih pošasti. Do početka devedesetih, sve policijske službe su težile da se međunarodna saradnja ostvaruje preko jednog centra, ili makar da centar bude upoznat sa tim kontaktima. Sasvim razumljivo, budući da se pojam suvereniteta razumevao u svetlu Vestfalskog mira iz 1648. godine.¹ Želja da se saraduje u ovoj oblasti potiče još s kraja devetnaestog stoleća.

Međunarodna policijska saradnja zauzima značajno mesto u sveukupnim međunarodnim odnosima, iz tri temeljna razloga. Prvi je da glavna i najbitnija karakteristika organizovanog kriminala je transnacionalnost. Drugi, opseg i frekvencija saradnje, u golemoj meri je povezano s prvim razlogom. Treći razlog: humani karakter te saradnje. Međunarodna policijska saradnja uspostavlja se u vezi s onom vrstom kriminala koji se karakteriše kao međunarodni, a to znači da u bilo kojem od svojih aspekata: pripremanje, izvršenje, rasvetljavanje, sprečavanje i kažnjavanje, sadrži ili razumeva aktivnosti koje prevazilaze granice jedne države (Pušelj, Jelinski, 2007:1-19).

Interpol je nastao kao pravni naslednik Međunarodne komisije kriminalističke policije, koja je svoj rad nastavila 1946. godine na inicijativu Belgije. Kongres je održan u Briselu, a kao sedište organizacije

¹ O savremenom razumevanju suvereniteta videti u: Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd, 2001.

određen je Pariz.² Na Kongresu je usvojen novi Statut, koji teži principu ravnopravnosti svih zemalja-sudionica – jedna država, jedan glas. Bitna potka Kongresa je finansiranje Međunarodne komisije kriminalističke policije, kojom je odlučeno da sve troškove snosi Komisija, tj. zemlje-članice, a ne zemlja u kojoj se nalazi sedište organizacije. Nedostaci ovog Statuta prevaziđeni su na XXV zasjedanju Generalne skupštine 1956. godine u Beču, gde je usvojen novi Statut kojim se definiše princip ravnopravnosti svih članica, a doktrina rada se bazira na međunarodnoj policijskoj saradnji kroz principe univerzalnosti i apolitičnosti.

Interpol unapređuje svoju organizacionu strukturu, gde se uređuje koncept nacionalnih biroa u zemljama-članicama, kao osnovnih nosilaca saradnje unutar Interpolove organizacije. Istodobno, Interpol razvija sredstva komunikacije – krajem osamdesetih godina prethodnog veka zamenjuje ga kompjuterska veza. Statut Interpola iz 1956. godine je u odnosu na danas veoma malo izmenjen: sastoji se od 50 članova, a njegova konstantnost ide u susret uređenosti Interpola kao međunarodne organizacije.³ Značajan doprinos Statuta odnosi se na činjenicu da svi članovi Interpola postaju regularne nacionalne policije, a ne kao što su do pre Drugog svetskog rata bili pojedinci, tj. pripadnici policijskih i pravosudnih organa država-članica (Babović, 1997, 146-8).

Interpol je međunarodna organizacija koncipirana i napravljena u cilju internacionalizacije policijske saradnje sa zadatkom suzbijanja svakolikog kriminala koji ugrožava međunarodnu bezbednost. Međunarodna policijska saradnja, po zadatku Interpola, je zasnovana na principima univerzalizma, apolitičnosti i antikriminalne solidarnosti, što predstavlja temelje na kojima počiva ova organizacija. Od prvih obrisa postojanja Interpola, osnovna težnja ove organizacije bila je usredsređena na tešnju i blisku saradnju između nacionalnih policija i uzdizanje međunarodnih policijskih odnosa. Osnovne funkcije Interpola usmerene su na: globalno obezbeđenje službe komunikacije između policija, operativnu razmenu podataka i baza podataka između policija, operativne službe podrške policijama i obuka policije i razvoj.⁴

Struktura Interpola se vremenom menjala i razvijala kroz istoriju. Bez obzira na to, strukturalnu organizaciju čine tri stupnja:

- statutarno utvrđeni organi,
- organi i institucije koje su u skladu sa Statutom formirane docnije, dok se organizacija razvijala, i
- centralni nacionalni biro zemalja-članica.

Odatle, organi Interpola su svrstani u glavne i pomoćne. Glavni organi su određeni Statutom organizacije i to: Generalna skupština, Izvršni odbor i Generalni sekretarijat. U pomoćne organe uvršteni su Komisija za internu kontrolu evidencija, Stalni odbor za informatičku kontrolu i savetnici.

Generalnom skupštinom predsedava predsednik Interpola uz tri potpredsednika i generalnog sekretara. Generalna skupština redovno zaseda svake godine jednom, a postoji mehanizam vanrednog stanja kada se skupština saziva na zahtev većine članova. Isključivi zadatak Izvršnog odbora je nadzorna funkcija. Članovi Izvršnog odbora utvrđuju dnevni red i pripremaju zasjedanje Generalne skupštine, ali i nadziru izvršavanje odluka. Izvršni odbor se obavezno sastaje jednom godišnje, ali zbog dinamike i delokruga poslova, tri i više puta. Generalni sekretarijat je tehničko-administrativno telo kojim se operacionalizuju sve odluke Generalne skupštine i Izvršnog odbora. Ona je radni organ Interpola koji se bavi suzbijanjem međunarodnog kriminala, kao što je koordinacija ciljanim akcijama usmerenim na kriminal, prikupljanjem i obradom podataka i analizom kriminalnih aktivnosti, kriminalnih organizacija i pojedinaca, i saradnjom sa nacionalnim biroima Interpola. Zaposleni u Generalnom sekretarijatu svrstani su u dve kategorije: prvu čine profesionalni policajaci, specijalizovani stručnjaci iz država-članica organizacije i njihova preokupacija su

² Od 1989. godine centrala Interpola je u Lionu.

³ *About INTERPOL*, Internet, 13/04/10, <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp>.

⁴ *INTERPOL's four core functions*, Internet, 24/03/10, <http://www.interpol.int/Public/icpo/about.asp>.

antikriminalne aktivnosti, i drugu, službenici, informatičari, prevodioci, administrativni radnici, i drugo osoblje zaduženo za podršku (Jurašić, 2009:159-61).

Pomoćni organ Interpola – Komisija za intemu kontrolu evidencija posluje na kontroli različitih evidencija i podataka kojima raspolaže Interpol, ali i njihovu valjanu i pravilnu upotrebu. Poseban zadatak Komisije je nadzor zaštite ljudskih prava i prava privatnosti. Savetnici su pomoćni organ koji služi za unapređenje poslova Interpola, te njegovu afirmaciju u zemljama-članicama, ali i nečlanicama. U poslednje vreme status savetnika je rangiran kao počasni i vremenom, sve je manja potreba za njihovim angažovanjem. Stalni odbor za informatičku tehnologiju je zadužen za telekomunikaciju i informatiku, i čine ga stručnjaci različitih profila tehničkih nauka.

Osnovni nosioci policijskog posla u Interpolu jesu nacionalni biro i oni su u suštini organizacione jedinice Interpola uspostavljene u okvirima nacionalnih pitanja država-članica. Nacionalne biroe sačinjavaju službenici države-članice, a oni postupaju po nalogu Generalnog sekretarijata ili kroz saradnju s nekim drugim nacionalnim biroom. Nacionalni biro i mogu sprovesti i druge akcije u sklopu svojih zakonodavstava. Glavne aktivnosti u okviru nacionalnih biroa su: prikupljanje podataka, dokumenata i sl. a koji imaju međunarodni karakter, i njihova razmena sa drugim nacionalnim biroima i Generalnim sekretarijatom; obezbeđuju, izvode i nadziru policijske akcije na svojoj teritoriji, a po nalogu drugog nacionalnog biroa ili generalnog sekretarijata; razmenjuju podatke, obavljaju policijske provere i ostalo komuniciranje s drugim nacionalnim biroima; prenose zahteve nacionalnim biroima drugih zemalja za međunarodnu saradnju i pomoć koju su uputili nadležni sudovi i odeljenja državne policije; i, uz pomoć direktora nacionalnih biroa sudeluju zasjedanjima Generalne skupštine Interpola i sprovedu njene odluke.

Saradnja nacionalnih biroa se odvija u neposrednoj komunikaciji uz obaveštavanje i koordinaciju sa Generalnim sekretarijatom. U cilju bolje i delotvornije operativnosti, pri nacionalnim biroima uspostavljeni su oficiri za vezu. Oficir za vezu je uspostavio Generalni sekretarijat 1991. godine kako bi se ostvarila efikasnija i brža međunarodna saradnja.⁵ Nacionalni biro i su specifične institucije međunarodne policijske saradnje. Oni su uključeni u međunarodne i državne oblike saradnje, što Interpol izdvaja od drugih sličnih međunarodnih policijskih organizacija.

Međunarodno-pravni status Interpola je dugo godina bio okupacija raznolikih tumačenja od toga da je to međunarodna organizacija do označavanja kao nevladine organizacije. Preovladalo je mišljenje Organizacije ujedinjenih nacija da je Interpol prevashodno međunarodna organizacija u kojoj se odvija policijska saradnja. U pogledu Statuta, članice Interpola nisu države, već državni entiteti – službene (nacionalne) policije, što je dodatni argument u tvrdnji da je Interpol međunarodna organizacija. Interpol svoje svojstvo međunarodne organizacije potvrđuje: Statutom koji ima suštinu međunarodnog ugovora, međunarodno-pravnim subjektivitetom i funkcijom Interpola, Interpol je stalna konferencija, sa stalnim organima preko kojih deluje, međunarodno-pravnim legitimitetom jeste delovanje po načelima međunarodnog prava, finansijskom samostalnošću, zajedničkim interesom svih članica u borbi protiv kriminala, i, konstantnošću u funkcionisanju organizacije.

Problemi u funkcionisanju Interpola ogledaju se prvenstveno u organizacionoj strukturi, i odatle, u mogućnostima razvoja. Glavni problemi su vezani za razvoj EU i ukidanjem granica između njenih članica, posledično utičući na pojačan saobraćaj kriminala svih vrsta. U takvom turbulentnom okruženju brzih i burnih kriminalnih događanja, Interpol je sve skloniji iskazivanju nedostataka i slabih strana. One su se ispostavile u golemom birokratskom aparatu, nesposobnosti operativnog delovanja, te lošoj i sporjoj koordinaciji u pitanjima monitoringa i suzbijanja međunarodnog kriminala. Anahronost Interpola se očitava i

⁵ U savremenim međunarodnim odnosima, sve više se koristi reč policijski diplomata, tj. policijski ataše. Osnovna razlika između policijskog atašea i oficira za vezu je navedena u: Dalibor Kekić, Dane Subošić, „Policijska diplomatija“, *Međunarodni problemi*, br. 1–2, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009, str. 141–62.

u borbi protiv delikata verskog, političkog i rasnog sadržaja. U tom pogledu, moramo se osvrnuti na terorizam koji je jedna od najvećih pretnji svetskoj bezbednosti, a koji u svojoj konotaciji obuhvata deo političke srži, kao i pitanja hvatanja ratnih zločinaca; sve ovo dovodi u pitanje postupanje i rad Interpola.

S druge strane, Europol je nastao kao posledica ujedinjenja Evrope i stvaranja EU. Treći stub politike EU je saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, na kojem počiva proces integracije EU. Saradnja u navedenim oblastima definisana je Ugovorom o EU iz 1993. godine, a kao ideja o međunarodnoj policijskoj saradnji na evropskim prostorima stara je preko tri decenije. Osnovni ciljevi ove saradnje su međudržavna pomoć, pitanja azila, suzbijanje međunarodnog kriminala i terorizma, carinske kontrole, imigracijske službe i saradnja policija. Na ovim postulatima zasnovana je ideja o evropskoj policiji, pandan američkom FBI, koja bi obuhvatala jedinstveno policijsko geografsko područje država EU. Osnivanje Europola ima za cilj racionalizaciju policijske strukture i stvaranje uslova za ustrojavanje kvalitetnije kooperacije na horizontalnom i vertikalnom stupnju. Evropska policija je zamišljena kao operativni i obavestajni organ koji bi na teritoriji EU imao izvršno-represivnu ulogu. Potreba za uspostavljanjem ovakvog aranžmana sagledana je na osnovu nesposobnosti tadašnjih organizacija policija, na evropskom nivou, koji nisu dali zahtevane rezultate u borbi protiv međunarodnog kriminala (Janjević, 2003:145).

Odlučujući uticaj na osnivanje Europola imao je razvoj integracije utvrđene Sporazumima iz Šengena i Ugovorom iz Maastrichta, kojima je pitanje bezbednosti tretirano kao jedno od osnovnih. Ideju sveobuhvatnog i efikasnog odnosa prema međunarodnom kriminalu na teritoriji EU, prva je podstakla Nemačka, a ustvari je bila taktički potez tadašnjeg kancelara Helmuta Kola koji je nastojao da izbegne prenebrgavanje evropske integracije nakon ujedinjenja Nemačke. Predlog za osnivanje Europola pružio je predsednik Udruženja nemačkih detektiva, Grinet (Grunett). Predložio je da se u sklopu Europola centralizuju svi zahtevi iz oblasti kriminala i da se operacionalizuje podela aktivnosti. Preduslov uspešnog delovanja Europola bilo je oformljenje zajedničke baze podataka o krimogenim faktorima, te donošenje Konvencije o Europolu. Prvobitna zamisao da Europol uz operativno-preventivne poslove obavlja i istražne radnje na teritoriji celokupne EU, nije na kraju realizovana, jer Konvencija nije predvidela ovlašćenja koja bi Europolu omogućila upotrebu represivnih policijskih mera na teritorijama država-članica. Takođe, predlog Helmuta Kola o Europolu kao „evropskom FBI” naišla je na mnogobrojne pravne, ali i političke prepreke i neslaganja, koje je predvodila Velika Britanija. Nadzor nad radom Europola je takođe bilo pitanje trvenja među članicama, jer je izazvala različite pravne dileme. Najzad, nadzor nad radom je poveren Savetu ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova, a unutar Saveta oformljen je Nadzorni odbor koji sačinjavaju visoko kotirani policijski profesionalci, što jamči stručno funkcionisanje Europola. Parlamentarni nadzor Europola, još uvek je poveren nacionalnim parlamentima, koji nacionalnim pravnim normama kontrolišu Europol. Razmišlja se da se u dogledno vreme, dopunom Konvencije o Europolu, ova kontrola poveri Evropskom parlamentu.

Nastanak Europola je vezan za mnogobrojne prepreke i različita razmatranja i viđenja policijske saradnje unutar zemalja EU. Iako je Nemačka, podupreta Holandijom i Španijom, devedesetih godina bila za stvaranje Europola kao stalnog sekretarijata Grupe za borbu protiv terorizma (kao deo tzv. Evropske policijske saradnje) u okviru Trevi grupe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale – Međunarodni terorizam, radikalizam, ekstremizam i nasilje), zemlje poput Francuske i Danske su, u okviru grupe Trevi III, pokrenule inicijativu o stvaranju Europola kao fleksibilne policijske strukture bez pomoćnih organa i birokratije. Po mišljenju predstavnika ove dve države, Europol je trebao da deluje sa jednim centralnim, zajedničkim organom, čija bi uloga bila informativna, oko koga bi se okupljali oficiri za vezu i gde bi se prikupljale informacije iz različitih oblasti. Ovim stavovima su Francuska, a posebno Velika Britanija posvedočile o nerealnosti nemačkog predloga o stvaranju zajedničke evropske policije. Tek kada je

Francuska podnela predlog o osnivanju evropske policijske strukture u okviru Programa akcije Trevi, usvojenom juna 1990. godine, stvoreni su uslovi za nove inicijative i mogućnosti za stvaranja Europol.

Kraj Trevi grupe nastupio je oktobra 1991. godine, za vreme mandata Velike Britanije, kada je iz Trevi III izdvojena *ad hoc* (u to vreme) grupa Europol.⁶ U okviru tadašnjeg Europol, svaka zemlja-članica je bila odgovorna za po jedan element iz konglomerata zaduženja: dosijea, kao što su borba protiv droge, radni jezik, kadrovsku problematiku, itd. Sve države EU su htela da postignu prednost u vođenju Europol, Velika Britanija je htela da centrala Europol bude u Lionu, jer se u ovom gradu nalazi centrala Interola, kada je generalni sekretar bio predstavnik Velike Britanije. Isprva, Francuska je prihvatila predloge Velike Britanije, ali se docnije opredelila za Strazbur, budući da je u ovom gradu smeštena centrala Informacionog sistema Šengen, čime je htela da osnaži evropsku ulogu. Odluku o osnivanju Europol su doneli šefovi država i vlada na samitu u Hagu, 3. decembra 1991. godine. Tako je data prednost proevropskoj orijentaciji u odnosu na nacionalnu suverenost država-članica u odnosu na unutrašnje poslove. Na redu je bio tekst Konvencije Europol, da se odrede ciljevi, zadaci, misija i svi potrebni elementi za operacionalizaciju. Odluku o osnivanju Europol usvojio je Savet 26. jula 1995. godine i preporučio je na usvajanje zemljama-članicama, u skladu sa matičnim nacionalnim zakonodavstvima.⁷

Ciljevi Europol su usredotočeni na poboljšanje saradnje nacionalnih policijskih, pravosudnih i drugih tela i organa država EU u suzbijanju terorizma i svih oblika međunarodnog organizovanog kriminala usmerenog na EU. Aktiviranje delovanja Europol i njegove ingerencije se javljaju ukoliko najmanje dve članice budu ugrožene nekim od oblika međunarodnog kriminala. U dostizanju postavljenih ciljeva sprečavanja međunarodnog kriminala, Europol razvija specijalistička znanja o istražnim radnjama, pruža i razmenjuje važne informacije, pribavlja, upoređuje i analizira podatke i informacije, pomaže u istragama zemljama-članicama saradnjom sa nacionalnim jedinicama, i, održava informacioni sistem podataka. Neposredna saradnja između centrale i nacionalnih jedinica obavlja se preko oficira za vezu. Nacionalne jedinice su organizacione celine Europol teritorijalno raspoređene po zemljama-članicama EU. Nacionalne jedinice imaju i posredničku ulogu između Europol i nadležnih nacionalnih organa. Pored navedenog mogu se potraživati saveti, analize i informacije od Europol, dostavljati informacije Europolu kako bi se dopunile postojeće, odgovor na zahteve Europol, i sl. Podaci koje poseduje Europol na raspolaganju su nacionalnim jedinicama, oficirima za vezu, direktoru, njegovim zamenicima i ovlašćenim službenicima Europol. Podaci koji su pohranjeni u informacionom sistemu Europol, odnose se samo na one osobe i informacije, koje spadaju u njegovu nadležnost. Ovakva kontrola i nadzor upotrebe ličnih obaveštenja i podataka su jedan od mehanizama zaštite ljudskih prava i sloboda.

Organizacioni Europol se sastoji od: Upravnog odbora, direktora, finansijskog kontrolora i Finansijskog odbora. Upravni odbor čine po jedan predstavnik svake država-članice i svaki ima jedan glas. Upravnim odborom predsedava član koji istodobno obavlja funkciju predsedavajućeg Saveta ministara EU. Upravni odbor analizira rad organizacije u prethodnoj godini i osmišljava plan aktivnosti za narednu. Sastaje se dva puta godišnje. Direktor Europol ima široka ovlašćenja. Bira se na period od četiri godine, s mogućnošću reizbora konsenzusom svih glasova Saveta ministara EU. Odgovoran je za rad Europol i sprovodi politiku koju mu je poverio Upravni odbor. Ima nekoliko zamenika, koji se biraju na rok od četiri godine. Zamenici za svoj rad odgovaraju direktoru u zavisnosti od referata koji im poveri. Finansiranje Europol se obavlja preko država-članica, ali i drugih, pomoćnih prihoda. Visina kotizacije za svaku državu, izračunava se na osnovu bruto-nacionalnog dohotka.

⁶ U to vreme je to bila *ad hoc* grupa, koja je kasnije prerasla u sadašnji oblik.

⁷ Konvencija o formiranju Službe evropske policije (Konvencija Europol) na osnovu člana K.3 Ugovora o EU (95/C31601).

Europol u pogledu međunarodno-pravnog statusa oličava novi – supranacionalni kroki međunarodne policijske saradnje koji se zasniva na svojevrsnom konceptu evropskog bezbednosnog prostora. Bez obzira na početne dobiti, Europol nije ostvario svoju prvobitno koncipiranu ulogu, naime, zamisao o jedinstvenoj evropskoj policiji, još uvek se nije u potpunosti ostvarila. Drugi problem koji koči razvoj Europola je njegova inertnost, jer razvitak mora biti hitriji, a praćenje i uvrštavanje novih oblika kriminala jeste nezaobilazna nužnost. Europol je poprilično zatvoren u geopolitičkom smislu, jer je osnovni problem što se većina kriminalnih događaja prenosi iz istočne i jugoistočne u ostale delove Evrope. Prepreke nacionalnih pravnih sistema, takođe predstavljaju jednu od osnovnih problema, jer bez obzira što postoji usklađivanje nacionalnih zakonodavstava država EU, svaka zemlja je zadržala svoje pravne sisteme, a puna afirmacija i delovanje Europola, upravo zavisi od jedinstvenog pravnog sistema. Pored svega, uvećanje broja drugih međunarodnih policijskih saradnji predstavlja svojevrsni fenomen na teritoriji Zapadne Evrope.

Interpol: Europol – hiperbola

Važno je pomenuti da su Interpol i Europol nastali kao pokušaj zainteresovanih država da blisko saraduju u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma, s tim što je Interpol usmeren na saradnju svih država i „pokriva” teritoriju svih kontinenata, dok je Europol ograničen na saradnju država EU. I jedan i drugi oblik međunarodne saradnje nije uspeo da ispuni svoj primordijalni zadatak, odnosno zamisao svojih tvoraca: Interpol nije uspeo u potpunosti da u agendu svojih delovanja uvrsti pojedine stubove međunarodnih kriminalnih aktivnosti kakvi su npr. ratni zločini; Europol takođe nije uspeo da se razvije u evropsku policiju, koja bi na teritoriji EU bila sveobuhvatna, s punim policijskim ovlašćenjima koje uključuju preduzimanje represivnih mera i istražnih radnji. Europol je kao i Interpol, postao organizacija policijske saradnje na nivou EU sa isključivo savetodavnim i obaveštajno-logističkim doprinosima.

Razvoj Interpola mora biti brži, a ne segmentaran, jer se mnoga pitanja međunarodnog kriminala i terorizma moraju obuhvatiti međunarodnim ugovorima. Slično je i sa Europolom, relativna inertnost negativno utiče na operativno funkcionisanje ove organizacije. Razvoj Europola u budućnosti mora uključiti borbu protiv svih oblika međunarodnog kriminala i terorizma. I jedna i druga organizacija ima sličnu organizacionu strukturu, s tim što se kod Europola odlučuje tako što Upravni odbor, koga čine članovi Saveta ministara EU donosi politiku i dalekosežne odluke, a odluke sprovodi direktor. Glavne odluke kod Interpola se donose na Generalnoj skupštini kojom predsedava predsednik, a zamenjuju ga potpredsednici. Problemi Interpola vezani su ubrzanim razvojem zemalja Zapada, posebno EU. Ukidanjem granica između država ove organizacije, otvorila je slobodan put kapitalu, ali i mnogobrojnim oblicima međunarodnog kriminala. U tom smislu, Interpol je sve više iskazivao svoju anahronost i sporost u rešavanju narastajućih pitanja. One su se očitovale u pregolemoj birokratiji, nesposobnosti operativnog delovanja, te u sporom usklađivanju u pitanjima monitoringa i borbe protiv međunarodnog kriminala. Sličan problem se javio i kod Europola, jer ni on iz razloga nepotpune saradnje i neusklađenosti nacionalnih pravnih normi, nije bio kadar da uvek i pravovremeno odgovori na izazove, nizike i pretnje po bezbednost.

Teško je upoređivati Interpol i Europol, ali obitavaju mišljenja da će se Europol, i pored statusnih prednosti, svesti na obnovljeni Interpol. Ukazuje se da će diskrepanca između Europolove „patuljaste efikasnosti” i Interpolove „kolosalne nemoći” postepeno nestajati. U prilog navedenom, tvrdi se da je Interpol uspeo unaprediti sistem komunikacije, čime je značajno smanjio vreme za odgovore na postaljane upite i tako umanjio kritike na sporost birokratije i administracije. Interpol je uspostavio kontakte sa državama centralne i istočne Evrope, od kojih dobija bitne informacije, računajući tu i operativno-analičke. Opet, Europol je priključio zemlje centralne i istočne Evrope u cilju vođenja zajedničke borbe protiv organizovanog kriminala, ali i terorizma, koji većma potiču iz Rusije i ostalih država bivšeg SSSR. Europol se potrudio da im, iz bezbednosnih razloga, pruži status privilegovanog partnera, što se u suštini razlikuje od

statusa države sa punopravnim članstvom. Određena pravila ponašanja se odnose na to da ako se mere koje se preduzimaju u borbi protiv prometa opojnih sredstava razmatraju u tesnoj saradnji Europol a i bezbednosnih struktura zemalja istočne i centralne Evrope, sledstveno je da se o istim pitanjima može razgovarati u smeru obaveštajnih podataka ili ilegalnoj trgovini nuklearnim otpadom u čemu ogromnu pomoć može dobiti od Interpola (Janjević, 2003:156).

Interpol ima mnogo snažniju strukturu u borbi protiv droge, ali Europol koristi resurse koje Interpol poseduje, budući da od svojih nešto preko 180 članica, 44 su iz Evrope. Verovatnije je da dođe do spajanja ili snažne kooperacije između Interpola i Europol a, nego da se Europol osloni samo na američke kontakte i usluge. Naime, Amerikanci su iskazali visok stepen zainteresovanosti za Europol, ali još uvek nisu pokušali da nametnu svoje metode u radu Europol a. S obzirom da je na osnovu statuta i drugih akata nemoguće direktno potpisivanje sporazuma sa Europolom, FBI pokušava da sistemom bilateralnih ugovora sa zemljama-članicama EU, stavi pod kontrolu ceo Europol. Europol, po svojoj strukturi predstavlja, na neki način, kombinaciju američkog EPIC (El Paso Intelligence Centar), kao centra za sabiranje informacija o drogama, kriminalu i emigracijama i FBI. Međutim, pri takvom poređenju mora se biti veoma obazriv, jer postoje specifičnosti koje se odnose na multizakonodavni sistem koji se nalazi na teritoriji država EU. Drugo, ne postoji jedinstvena politika Unije, zbog toga bi se morale preduzeti efikasne mere na izgradnji međusobnog poverenja i jedinstvene politike i institucionalizovanja normi koje bi bile svojstvene svim državama-članicama.

Interpol: Europol – parabola

U samom izvoristu svog nastanka, između Europol a i, što i praksa verifikuje, postojećih policijskih organizacija ne postoji dovoljan stepen kooperacije. Donekle, „bajkovita” konkurencija koja opstaje između Europol a, Šengena i Interpola, veoma nepovoljno utiče na regionalnu evropsku bezbednost, te se javlja vidljiva, ali i opravdana bojazan da njihova komunitama misija – suzbijanje međunarodnog kriminala i terorizma pređe u drugu dimenziju. Neucelovljena razmena informacija, „preklapanje” (overlapping) poslova, uzajamna blokada i udvostručavanje, čak i utrostručavanje poslova, privodi Europol i ostale međunarodne policijske organizacije u nepovoljne međusobne odnose koji štete njima, ali i regionalnoj i globalnoj bezbednosti. Problem koji je EU stvorio Interpolu je ukidanje unutrašnjih granica, tj. između članica EU, što je uticalo na slab učinak Interpola u suzbijanju protoka kriminalaca i kriminalnih aktivnosti.

Još je osamdesetih godina prethodnog stoleća bila razmatrana efikasnost Interpola na teritoriji zapadnih država Evrope. Tada je pružena ideja o stvaranju evropskog sekretarijata Interpola, koja je u načelu prihvaćena, ali nikad praktično ostvarena. Ideja se ostvarila, ali u sasvim drugom obliku i u okviru sasvim drugih organa EU – Šengen i Europol. Vremenom je Interpol počeo gubiti bitku, na teritoriji EU, sa novonastalim međunarodnim policijskim organizacijama, koje su se u praksi pokazale kao mnogo uspešnije od Interpola, posebno se misli na izvode Šengenskog sporazuma. Interpol je gubio bitku sa recimo Europolom, jer nije mogao adekvatno odgovoriti savremenim tokovima međunarodnog kriminala. Problem se nalazi u činjenici da se Interpol sporo prilagođavao novim svetskim trendovima u borbi protiv savremenih oblika kriminala. Interpol nema svoje policijske jedinice, te ne poseduje klasična policijska ovlašćenja, koja bi omogućila njegovu upotrebu u službi represije, jer je zamišljen kao institucionalizovana saradnja kriminalističkih policija u svetu. On pruža inokosan oblik razrađene, međunarodne policijske koordinacije, po sistemu dobrovoljnosti nacionalnih policija. Gotovo četiri petine poslova i komunikacija se obavljaju na nivou bilateralne saradnje između Centralnih nacionalnih biroa. U tom slučaju, Interpol brine o visokim standardima zajedničke komunikacije, te je još uvek nezamenljiv po pitanju potražnih delatnosti u celom svetu (Jurašić, 2009: 165).

Europol je organizacija koja, za razliku od Interpola, manifestuje supranacionalnu policijsku saradnju omogućujući državama EU da obavljaju potražne delatnosti po pitanju međunarodnog kriminala i terorizma. Europol je nastao kao dopuna sporazumu iz Šengena, a kao dopuna uslovnoj nesposobnosti Interpola da odgovori unutrašnjem i međudržavnom uređenju zemalja EU. Iako broj članova osoblja relativno mali, podaci govore da je puno efikasniji u borbi protiv međunarodnog kriminala i terorizma od Interpola. Međutim, ni Europol ne može u potpunosti da odgovori savremenim izazovima, rizicima i pretnjama bezbednosti, jer po pitanju potražnih delatnosti Interpol ima dužu tradiciju, ustaljene procedure i režime rada, a time i dugogodišnje iskustvo. Iz svih tih razloga, mnogi stručnjaci iz oblasti policijske saradnje i kriminalistike, privrženi su oceni da je najbolje organizovati saradnju tzv. „osovine” Europol-Šengen-Interpol, i to smatraju, na osnovu postojećeg stanja stvari u međunarodnim odnosima, te budućnosti međunarodne policijske saradnje, na teritoriji EU, ali i šire.

Zaključna razmatranja

Najposle, teško je uporediti Interpol i Europol kao oblike međunarodne policijske saradnje, jer su nastali u različitim vremenima i okolnostima. Interpol je za mnoge stručnjake, ali i praktičare bezbednosti oličenje „džinovske nemoći”, zbog svoje ogromne administracije, dok je Europol refleksija „patuljaste efikasnosti”, ali veoma ograničene moći. Ne može se pobeći od činjenice da je, pored svih nedostataka, Interpol nezamenljiv u potražnim radnjama, merama i postupcima za kriminalcima, te u tom smislu predstavlja vodeću međunarodnu policijsku organizaciju. Stoga, Interpol može pružiti ogromno iskustvo u ovoj oblasti i u budućnosti i dalje igrati ulogu vodeće međunarodne policijske organizacije. Europol, iako mnogo mlađa organizacija, veoma je dobro organizovana i efikasno obavlja postavljene zadatke, ali nema dovoljno iskustva i mnoge države-članice EU nisu rade da u potpunosti odgovore na zahteve Euopola.

Budući da gotovo trećinu članica Interpola čine države sa prostora Evrope, postoji mogućnost, ukoliko bude dovoljno volje, da se u mnogim segmentima delatnosti kriminalističkih policija ova dva međunarodna subjekta upotpunjuju i zajednički deluju. Iako su mnoge bezbednosne službe SAD zainteresovane da pod svoj plašt svedu Europol, kroz lanac bilateralnih sporazuma između država EU i SAD, Europol treba da se razvija kao samostalni entitet u bliskoj saradnji sa Interpolom. U prilog tome je i činjenica da je Interpol uspeo da kroz razvijeniju komunikaciju nacionalnih policija svoje delovanje sveo na veoma kratak rok. Kao optimalni „recept” u radu ovih organizacija preporučuje se bliska, tešnja i otvorenija saradnja. Takođe, kao deo ovog aranžmana treba priključiti i „sistem” Šengena, kao nezaobilazni stub EU. Međutim, kao što je i bilo do sada, sve ostaje na odluci vlasti zemalja-članica svih navedenih organizacija, jer međunarodni sistem bezbednosti u nastajanju čine države, pre svega, pa tek onda drugi međunarodni entiteti i pojedinci.

Literatura

1. *About INTERPOL*, Internet, 13/04/10, <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp>.
2. Babović, Budimir (1997), *Policija u svjetskom poretku*, Beograd.
3. *INTERPOL's four core functions*, Internet, 24/03/10, <http://www.interpol.int/Public/icpo/about.asp>.
4. Janjević, Milutin (2003), *Treći stub Evropske unije: saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova*, Službeni list SCG, Beograd.
5. Jurašić, Robert (2009), *Policija u međunarodnim odnosima*, Politička kultura, Zagreb.
6. Kekić, Dalibor, Subošić, Dane (2009), „Policijska diplomatija”, *Međunarodni problemi*, br. 1–2, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 141–62.

7. Knežević-Predić, Vesna (2001), *Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd.
8. Pušeljčić, Mato, Jelinski, Milivoj (2007), „Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj”, *Policijska sigurnost*, br. 1-2, Zagreb, str. 1–19.
9. Simić, R. Dragan (2002), *Nauka o bezbednosti – savremeni pristupi bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd.

Summary

It is very difficult to compare Interpol and Europol as aspects of international police cooperation, because they have arrived in different time and circumstances. Interpol is for the most experts and practitioners of security aspect of giant debility, because of large bureaucracy, but Europol is picture of thumbnail efficiency, but with very limited power. One can not escape the fact that, despite all the shortcomings, Interpol indispensable in a credit actions, measures and procedures for criminals, and in this sense is a leading international police organization. Therefore, Interpol can provide a great experience in this area in the future can still play the leading role of international police organization. Criticism that the Interpol show the slowness of communication in recent times to lose accuracy, because Interpol failed to improve. Also, the claim of merging the two institutions by the fact that nearly a third of the members of Interpol are the countries of Europe.

On the other hand, Europol, and the next EU enlargement, there is no full confidence in their newly arrived members, because organized crime is most come from countries in Eastern and Southeastern Europe and Russia. Again, the United States trying to Europol placed under its control through bilateral agreements, because of the Europol Convention is not a substitute bilateralizam from third countries. In order to avoid the kind of Americanization of Europol, the European countries, especially smaller, would firmly stand by the notion that all issues of cooperation with third countries in the field of police cooperation through Europol considers just. Europol, although much younger organization, it is very well organized and effectively perform set tasks, but there is no lack of experience and many EU member states are working to fully respond to the demands of Europol.

Since almost one third of member countries of Interpol are the spaces of Europe, there is a possibility, if enough will, that in many segments of the criminal police activities of the two international entities and joint work is completed. While many U.S. security agencies concerned to reduce a garment by Europol, through the chain of bilateral agreements between EU countries and the United States Europol should be developed as an independent entity in close cooperation with Interpol. In addition to that the fact that Interpol was able to communicate through a developed national police, so he reduced his activities in a very short time. As the optimal “recipe” in the work of these organizations recommended a close, closer and more open cooperation. Also, as part of this arrangement should join the “system” Schengen, as an unavoidable part of the EU. However, as it was until now, everything remains the decision of the authorities of the member of these organizations, because the international system of security in the emerging countries are, first of all, and then other international entities and individuals.

O KRIMINALU, POLICIJI I NJENOJ MEĐUNARODNOJ SARADNJI - Rana shvatanja u Srbiji -

Mr. Svetlana Ristović
Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Apstrakt: Ozbiljna razmatranja policije i policijske problematike, a u prvom redu i fenomena kriminala, njegovih uzroka, a naročito društvenog reagovanja na isti, uključujući i putem međunarodne saradnje veoma rano su bili tema naučnih razmatranja u Srbiji. O ovome svedoče niz neposrednih i posrednih relevantnih izvora iz tog vremena. U radu će se prezentirati ta prva (rana) saznanja.

Ključne reči: kriminal, policija, međunarodna saradnja policije, naučna misao o policiji, istorija policije.

Uvodne napomene

Još u drugoj polovini 19-og veka začela su se, a početkom 20. veka u Srbiji i razvila ozbiljna razmatranja policije i policijske problematike, a u prvom redu i fenomena kriminala, njegovih uzroka, a naročito društvenog reagovanja na isti, uključujući i putem međunarodne saradnje. U stvari, započinje zasnivanje i razvoj naučne misli u policiji. O ovome ilustrativno (i izvorno) govore sadržaji periodike iz toga vremena, a naročito teorijsko stručnog časopisa „Policija“ koji je izlazio u periodu od 1910. do 1940. godine i prve knjige-čitave serozne studije poput: D.Đ. Alimpić: „Istorijski razvitak policijske vlasti u Srbiji (1793-1869)“ iz 1905. godine i V. Lazarević: „Međunarodna policija“ iz 1933. godine. Nažalost česti prekidi kontinuiteta u razvoju Srpske policije učinili su svoje. Sve do skoro naučna misao u nas „previdala“ je ove izvore i (gotova naša!) saznanja. Međutim, danas se u nas sve više, uz istovremeno korišćenje stranih saznanja i dobrih primera prakse, baštine naše „stare knjige“ kao izvoriste ideja za aktuelno osmišljavanje i sprovođenje reforme Srpske policije. Upravo prelistavanjem ovih vrednih izvora iz prošlosti, a zarad budućnosti, selektovaće se i u ovom radu prikazati (prva, početna) saznanja u nas : O kriminalu, policiji i njenoj međunarodnoj saradnji.

O Kriminalu

Rana proučavanja policije i policijske problematike od strane začetnika naučne misli u Srpskoj policiji bogata su saznanjima o kriminalu, njegovoj suštini i sadržini, uzrocima događanja i načinima suprotstavljanja. Naime, još od „prvog učenog policajca“ Tase Milenkovića (1850-1918) (Bogdanović, 2002), pa preko čitave kolone istaknutih stručnjaka policije, koji su i perom ostavljali neizbrisive tragove, na čijem čelu zasigurno stoji Vasa Lazarević, zaključujemo da se kriminal u to vreme shvata kao socijalna pojava i društvena bolest koja prati čovečanstvo od njegovog nastanka.¹ „On se menjao i pojavljivao u raznim oblicima i stadijumima, na početku u najprostijem obliku kao što su nekada takve iste bile i prilike, a kasnije u zavisnosti od promena u mestu i društvu gde se pojavljivao, razvoja kulture, društvenog života, religije, ekonomskih i drugih društvenih prilika i sam menjao i postajao kompleksniji i opasniji.“ (Lazarević, 1933)

¹ Šire o savremenom nastanku i shvatanju kriminala danas: Ristović (2006).

Kriminal tog vremena bio je jednostavniji u selima nego u gradovima i manifestovao se u krađi stoke, otmici imanja, ubistvu. Izvršioци ovakvih krivičnih dela bežali su i skrivali se u okolnim šumama. U gradovima, koji su na većem kulturnom nivou, i kriminal se pojavljuje u mnogo složenijim i rafiniranijim oblicima. Najčešća krivična dela, kako analizira njihovu strukturu V. Lazarević, bila su otvaranje čeličnih kasa kalauzima, izrađivanje lažnih novčanica i metalnog novca, falsifikovanje čekova, trgovini belim robljem, opojnim drogama, krađama, prevarama i utajama najkomplikovanije vrste. Izvršioци krivičnih dela u gradu uglavnom ne beže iz sredine u kojoj su učinili kriminal tj. grada, nastojeći pri tome da ostanu neopaženi. U suprotnom slučaju, pobegnu u drugu državu i tu se skrivaju. Za izvršioce krivičnih dela, usled sve većeg razvoja i modernizacije saobraćajnih sredstava, udaljenost više nije nikakva smetnja. Vrlo lako prelaze sa jednog na drugi kraj države ili čak prelaze njene granice. Sve više „granice državne za ove zločince predstavljaju kapiju, koja ih pušta na slobodu dok su za vlasti samo jedna nepremostiva brana, koja ih sputava u svome poslu.“ (Lazarević, 1933)

Rana shvatanja kriminala prepoznaju da svaki novi poredak u društvu, nov način života i rada donosi sa sobom i nove vrste njihove zloupotebe, odnosno nove vrste kriminala. Kriminal se naročito pojačava posle krupnih društvenih potresa, kao što su ratovi. Upravo to se desilo posle Prvog svetskog rata. Oblik i intenzitet kriminala koji se javio neizbežno je bio plod tadašnjih posleratnih prilika i okolnosti koje su bile izuzetno teške i depresivne. Može se slobodno reći da je rat doveo do povećanja kriminala. Više je razloga za to.

Pre svega, prekid veza, koje su postojale između policija raznih zemalja do rata. U nekim pobeđenim zemljama pojavili su se politički neredi i revolucije. Život je bio vrlo jeftin. Otimala se i grabila tuđa imovina, često bez ikakve sankcije za to. Oslabio je moral kao važan faktor u odnosima među ljudima, kao i poštovanje mladih prema starijim. Postojala je nenadoknadviva praznina u vaspitanju više generacija u smislu poštovanja tuđe ličnosti i tuđe svojine. Isti ti mladi ljudi su se za vreme rata odvikli od rada. Rat je doveo do velikih migracija ljudi. Da nije bilo rata mnogi od njih bi ceo život proveli u svome selu, ovako su imali priliku da obiđu veći deo Evrope, upoznaju se sa velikim brojem ljudi, njihovim kulturama, mestima, jezicima, običajima i slično.

„Rat je raširio horizonte mnogih ljudi, među kojima su na žalost u velikom broju bili i prestupnici odnosno izvršioци krivičnih dela. Jedna od posledica rata je bila i internacionalizacija zločinačkih elemenata. Državne granice više nisu predstavljale veliku prepreku za izvršioce krivičnih dela. Oni su bez problema prelazili državne granice i vrlo lako se snalazili u stranim državama poznajući jezik, običaje, ljude. Rat je internacionalizovao život ne samo poštenih građana, već, na žalost, i prestupnika.

Nikada ranije se nije osećala tolika potreba za saradnjom i zajedničkim radom policija različitih zemalja u borbi protiv kriminala, kao što je to bilo neposredno posle velikog rata. Kriminal je cvetao zahvaljujući nepovoljnim i nesavršenim društvenim prilikama kakve su bile neposredno posle Prvog svetskog rata.“ (Lazarević, 1933)

O Policiji

U prvim knjigama o policiji dosta sadržaja posvećuje se njenom nastanku i razvoju. U njima se, kao i danas govori, da je u primitivno doba, kao način borbe protiv povrede ličnosti i imovine, postojala privatna osveta, a osnivanjem prve ljudske zajednice briga o bezbednosti pojedinaca prelazi na samu zajednicu. Tek sa osnivanjem prve države brigu o ličnoj i imovinskoj sigurnosti ljudi i bezbednosti same države preuzima posebna državna institucija formirana za tu svrhu - policija. Prva shvatanja o policiji ističu da, iako se tokom istorije menjao njen naziv, kao i način višenja službe i delokrug rada podešavao prema stanju i kretanju kriminala, ipak suština njenog zadatka uvek je bila ista: suzbijanje i sprečavanje kriminala, zaštita interesa i briga o bezbednosti, kako građana kao pojedinaca, tako i celokupne države. (Alimpić, 1905)

Organizacija policije zavisila je od okolnosti pod kojima je imala da deluje. Njena organizacija je bila jednostavnija ako je u pitanju kriminal lokalnog karaktera i njena delatnost se svodila samo na taj kraj. Međutim, u slučajevima kada je u pitanju sprečavanje i suzbijanje kriminala u velikim i pograničnim gradovima, organizacija policije je mnogo složenija, a njen rad kompleksniji i zahtevniji, jer često dobija i međunarodni značaj. O policijskoj službi tj. da je policijska služba jedna od najkomplikovanijih po raznovrsnosti njene nadležnosti, pa prema tome i najteža među ostalim granama državne uprave, Vasa Lazarević je pisao još 1913. godine. (Lazarević, Vanić, 1913:6).

“Stare knjige,, o policiji svedoče da su osnovne dužnosti policije toga doba od samog njenog nastanka bile da se stara o održanju javnog reda i mira u državi, da se stara o sigurnosti lica i o zaštiti njihove imovine, njihovog zdravlja i javnog morala.² Ostvarivanje ovih dužnosti vremenom je postojalo sve teže i složenije, pored fizičkog tražilo je i umni napor i trud, te nastaju i prva uopštavanja prakse, to jest zanivanje naučne misli u policiji.

Teoretičari toga doba koji su se bavili pitanjima policije uočili su da treba i pokušali su da daju odgovor na dva osnovna pitanja: /1/ kako da se pronađu i utvrde od strane policije izvršioi krivičnih dela, koji njihovim izvršenjem vredaju pravni poredak u državi i /2/ kako policija može da spreči pojavu kriminala, uviđajući da više vredi predupređiti kriminal nego kazniti njegove počinioce i sprovesti represiju nad njima.

Pojedini od njih, kao što je to Vasa Lazarević³, otišli su i dalje. On se, i pored ovim pitanjima, bavio i /3/ pitanjem međunarodne policijske saradnje. On je među prvima uvideo da bilo koja policija, pa samim tim i naša (prvo srpska, a potom i jugoslovenska) ne može funkcionisati izolovana i sama za sebe. Smatrao je da mora postojati dobra i čvrsta saradnja između policija različitih država u cilju sprečavanja i suzbijanja kriminala. Na tom pitanju je radio veoma dugo i predano, i službeno i privatno, dajući neizmeran doprinos ne samo, u uključivanje naše policije u međunarodna policijska udruženja (organizacije) i učešće predstavnika naše policije na međunarodnim policijskim konferencijama, već je bio jedan od njihovih osnivača, višedecenijski član čelnih organa, kreator i stvaralački kritičar međunarodne saradnje policije, posebno naše.

Međunarodna policijska saradnja između dva Svetska rata

Već na samom početku izučavanja policije i policijske problematike videlo se da je oduvek bilo slučajeva da su podanici jedne države činili krivična dela na teritoriji druge države. S obzirom da se to dešavalo veoma izuzetno i sporadično, takvi slučajevi su se rešavali diplomatskim putem. Pošto je diplomatski način rešavanja problema dug i glomazan, jer zahteva poštovanje mnogobrojnih i ustaljenih procedura, davao je prestupnicima dovoljno vremena da se sakriju ili sklone u neku treću državu. Pa čak i u slučajevima kada je ta komunikacija između diplomatskih predstavnika pojedinih zemalja postala intenzivnija, prestupnici su i tada uvek išli za korak ispred i pronalazili načine da izbegnu pravdu. Kako je vremenom kriminal sve više dobijao međunarodni karakter, tako su pojedine države bile prinuđene da međusobno sklapaju posebne pravne konvencije u cilju suzbijanja međunarodnog kriminala. Međutim, ove

² Uporedi sa savremenim viđenjem policije, njenom misijom, vizijom i mandatom: Ristović (2006).

³ Vasa Lazarević nesumnjivo spada u red istaknutih ličnosti u istoriji srpske policije 20. veka. Jedan je najvećih policijskih stručnjaka i nosilaca razvoja policijskih nauka svoga vremena. Kao policijski funkcioner visokog obrazovanja sa dodatnim studijskim usavršavanjem u inostranstvu i znanjem stranih jezika, posvetio se policijskoj službi (u kojoj je zauzimao visoke položaje) i policijskim naukama. Dao je veliki doprinos unapređenju i modernizovanju srpske policije po ugledu na razvijene evropske zemlje. Naročito se zalagao za policijsko školstvo i stručnu obuku policijskog kadra. Neophodno je posebno istaći skup njegovih aktivnosti u dve oblasti delovanja: trodecenijsko uređivanje časopisa Policija (čiji je bio osnivač i vlasnik) i neprekidno učešće u međunarodnoj policijskoj saradnji. Jedan je od osnivača međunarodnog policijskog udruženja, njegov stalni član i saradnik. Adaptirano prema: Božović (2005).

konvencije “išle su baš na ruku prestupnicima. To je bilo sasvim prirodno i zbog toga, što su mere garantovane tim ugovorima i konvencijama, više predviđale odredbe o sudskom kažnjavanju onih, koji su uhvaćeni kao krivci za neko prestupno delo, a mnogo manje, ili čak se i sasvim nisu bavile preventivnim merama ili merama, koje bi omogućile brzo traganje i isleđivanje njihovih krivica odmah po učinjenom delu. Još uvek je lagan diplomatski put davao dovoljno mogućnosti takvima krivcima da zametnu svoje tragove.” (Lazarević, 1933)

Kako se diplomatski put za iznalaženje i hvatanje prestupnika nije pokazao kao uspešan u borbi protiv međunarodnog kriminala, još se osamdesetih godina 19. veka čuju mišljenja policijskih stručnjaka koji zagovaraju zajedničku i neposrednu saradnju između policija susednih država. Kao i o mnogim drugim pitanjima, i o ovome se raspravljalo prvo akademskim putem. O ovom problemu pisali su mnogi naučnici, kriminalisti, policajci, pravnici, a pitanje međunarodne saradnje u suzbijanju kriminala često je bilo na dnevnom redu raznih kongresa i konferencija.⁴

Do početka Prvog svetskog rata održano je više policijskih i kriminalističkih kongresa i konferencija koji su za temu imali borbu sa međunarodnim kriminalom.⁵ Na tim kongresima preovlađujuće mišljenje je bilo da je borba protiv međunarodnog kriminala neznatna, da se mora promeniti i pojednostaviti postupak ekstradicije, kao i preinačiti mnogi policijski postupci, a naročito u istrazi. Iako ovi kongresi nisu imali veći značaj (njima su prisustvovala samo susedne države), oni se smatraju inicijatorima kasnijih mnogo temeljnijih i značajnijih udruživanja na planu međunarodne policijske saradnje.

Inicijativa za stvaranje međunarodne policijske organizacije vezuje se za kongres koji je održan uoči samog početka Prvog svetskog rata, 1914. godine u Monaku. Taj kongres je imao prvi pravi značaj jednog međunarodnog policijskog kongresa. Naša zemlja, koja je prvi put bila učesnik jednog takvog kongresa, bila je predstavljena svojim delegatima.

Na dnevnom redu kongresa našle su se četiri tačke: /1/ načini i putevi za ubrzavanje i uprošćavanje hvatanja odbeglih prestupnika; /2/ usavršavanje pomoćnih sredstava u službi identifikacije; /3/ osnivanje jednog Međunarodnog centralnog nadležstva za dobijanje obaveštenja o profesionalnim prestupnicima i /4/ uprošćenje ekstradicije. (Lazarević, 1933)

Na kongresu je učestvovao veliki broj policijskih stručnjaka. Rad ovog kongresa je bio značajan i obuhvatio je sve osnovne probleme tog vremena. Kongres je, između ostalog, tražio (predlagao) da se uvede neposredna saradnja (opštenje) između policija raznih zemalja po svim pitanjima borbe protiv kriminala, da se na svim pravnim fakultetima uvedu kao specijalni predmet policijske nauke, zatim da se uvede jedan Međunarodni sistem za identifikaciju i stvori međunarodna centrala za evidenciju međunarodnih krivaca i njihovih dela itd.

Interesantno je primetiti, da su predlozi tadašnjih policijskih stručnjaka o organizaciju međunarodne policije imali potpuno drugi smisao od onoga koji je posle rata bio opšte prihvaćen. Naime, pre Prvog svetskog rata se smatralo da treba da se organizuje međunarodna policija koja bi imala svoje sedište (centar) u jednom mestu, a sačinjavali bi je policajci različitih zemalja. Iz centra bi se slala naređenja pojedinim zemljama kako da postupaju i preduzimaju konkretne radnje u borbi protiv međunarodnog kriminala, a po potrebi bi se u pojedine države slali i posebni organi (lica) koji bi rukovodili pojedinim akcijama i bavili se pitanjima javne sigurnosti. Ova lica ne bi bila pod uticajem vlasti i zakona dotične države. Ipak i na sreću, sve

⁴ Može se reći, da je ideja o međunarodnoj policijskoj saradnji ponikla u Severnoj Americi još 1871. godine, kada je osnovano udruženje pod imenom: National Police Convention. Delokrug ovog udruženja je obuhvatao: prestupništva neponoletnih, alkoholizam, prostituciju i uticaj američkog građanskog rata na uveličavanje prestupništva u Americi. - (Lazarević, 1933)

⁵ U Buenos-Ajresu 1905., Hamburgu 1905., Madridu 1909., San-Paulu 1912., Berlinu 1912., Vašingtonu 1913.

je ovo ostalo na nivou teorije. Uvidelo se da bi ovakav način ostvarivanja međunarodne policijske saradnje bio stalni izvor nesporazuma i konflikata između država, jer bi ugrožavao njihov suverenitet.

Posle Prvog svetskog rata preovladalo je potpuno suprotno gledište. Smatralo se da će “međunarodna policija odgovoriti svome zadatku, ako nacionalne policije pojedinih država budu na visini svog položaja, a u isto vreme, ako se putem uproščavanja odnosa između policija pojedinih zemalja, stvori što tešnja zajednička veza među njima.” (Lazarević, 1933) U tom smislu, decembra 1919. godine, od strane holandske policije, tačnije policijskog kapetana Van Hautena, upućuje se poziv za ujedinjenje policija svih zemalja u borbi protiv kriminala. Pored podsećanja da državne granice ometaju i usporavaju rad policije, te da je trenutno zajednički policijski rad moguć samo diplomatskim putem, predlaže se da se u svakoj državi stvori policijska centrala, koja bi održavala neposrednu vezu sa sličnim centralama u drugim zemljama. Svaka od tih centrala bila bi podređena Međunarodnoj policijskoj centrali, koja bi posredovala između policija raznih zemalja. Takođe, predlagalo se da Centrala međunarodne kriminalne policije bude pri Društvu naroda.

Istorija je potvrdila da je ovakav predlog, iako dobar, bio preuranjen, te nije došlo do njegove realizacije. Države su bile opterećene problemima koji su nastali posle velikog rata, potrebom da zaleče rane i pristupe obnavljanju onoga što je ratom porušeno, a još uvek je bilo prisutno i nepoverenje među doskoro zaraćenim zemljama.

Ovaj predlog je obnovio dr Hans Schober, upravnik bečke policije, te je od 3. do 7. septembra 1923. godine u Beču održan prvi posleratni međunarodni policijski kongres. Kongres je na samom početku ostvario uspeh time što je uspeo da ujedini znalacke i stručne snage sa kojima je raspolagala policijska struka u to vreme u Evropi i da da konkretne forme programu i idejama. Osnova policijske saradnje u Evropi stvamo je postavljena 1923. godine na Bečkom kongresu koji se smatra *osnivačkim kongresom nove međunarodne policijske institucije, a datum njegovog održavanja uzima se kao datum osnivanja Interpola.*⁶

Učesnici kongresa bili su jednodušni u tome, da šefovi javne sigurnosti (bezbednosti) pojedinih država moraju tražiti dodirne tačke i čvršće međusobne veze u pogledu obezbeđenja ličnosti i imovine svojih građana. Policijske vlasti raznih zemalje moraju se pomagati bez formalnosti, kao da državne granice ne postoje. Ne sme se više dozvoliti da se rad policijskih organa završava tamo gde počinju državne granice.

Na dnevnom redu Kongresa bilo je šest tačaka: /1/ organizovanje međudržavnih odnosa policijskih vlasti; /2/ borba protiv međunarodnih kriminalaca; /3/ pitanje ekstradicije; /4/ uvođenje međunarodnog jezika policije; /5/ borba protiv droga i /6/ pitanja iz kriminalistike. (Nikač, 2003)

Uzimajući u obzir činjenicu da se borba protiv međunarodnoga kriminala ne može voditi sa dobrim uspehom bez zajedničke kooperacije policija svih civilizovanih zemalja, na kongresu je doneta odluka da se izabere jedan permanentni odbor - izvršni odbor Kongresa – pod nazivom *Međunarodna komisija kriminalne policije*. Zapravo, rad ove Komisije pre njenog stvaranja – vršili su dobrovoljni saradnici, koji su se o svome radu dogovarali na međunarodnim policijskim kongresima. Tako da je stvaranjem Međunarodne komisije kriminalne policije dato javno priznanje potrebe takvoga rada. Ona je stvorena 7. septembra 1923. godine i u nju je ušlo 29 članova (predstavnika) država: Nemačke, Grčke, Jugoslavije, Austrije, Poljske, Rumunije i Ugarske. Narednih godina broj članica se povećavao, ne samo zemljama iz Evrope, već i celog sveta (Kina, Čile, Egipat, Ekvador i dr.). Na ovaj način prihvaćena je Međunarodna

⁶ Ustaljeno je mišljenje prema kome je osnivač Interpola direktor bečke policije Hans Schober. Činjenica je, ipak da je Schober preuzeo i organizovao realizaciju inicijative koju je pokrenuo Van Hauten, a da je desetak godina ranije, u Monaku, ideje o međunarodnoj policijskoj saradnji elaborirao i upomo zastupao Arčibald Rajs, koga su najbolji poznavaoči istorije Interpola nazivali “stvarnim duhovnim ocem” te organizacije. – Babović (1997)

komisija kriminalne policije i ovakav način rada međunarodne policije od strane skori svih država Evrope i mnogobrojnih država drugih delova sveta (Azije, Afrike i Amerike).

Pored osnivanja Međunarodne komisije kriminalne policije, na kongresu je izabran administrativni odbor i pokrenuta inicijativa za stvaranje Međunarodnog policijskog biroa, a usvojen je i Statut organizacije i 12 rezolucija.

Prema statutu Komisije nju su sačinjavali predstavnici pojedinih nacionalnih policija. Uslovljavalo se postojanje jednog nacionalni policijskog centra u svakoj državi,⁷ koji bi preko svog delegata bio predstavljen u centrali Međunarodne komisije kriminalne policije. Prvi zvanični predstavnik naše policije pri stvaranju Međunarodne komisije kriminalne policije bio je Vasa Lazarević, u svojstvu načelnika Ministarstva unutrašnjih poslova i šefa odeljenja za državnu zaštitu. Pored njega, u prvom periodu, našu nacionalnu policiju u Međunarodnoj komisiji kriminalne policije u Beču predstavljali su i Franja Urbani (Upravnik zagrebačke policije). Kao član administrativnog odbora u komisiji je bio izabran Aleksa Vragović, šef krivičnog odeljenja zagrebačke policije.

Zadatak Međunarodne komisije kriminalne policije bio je da: /1/ garantuje za najširi razvitak zajedničkog rada, među svima policijama u okviru zakona, koji vladaju u raznim državama i /2/ brine oko stvaranja i razvijanja raznih institucija za uspešnu borbu sa prestupništvom. Osim Međunarodnog centralnog biroa Komisije kriminalne policije, stvorene su i sledeće ustanove: Internacionalna centrala za suzbijanje prometa lažnoga novca i falsifikovanja međunarodnih čekova; Međunarodna centrala za suzbijanje prometa lažnih pasoša i suzbijanje njihove fabrikacije; Međunarodna centrala za nadzor nad Ciganima skitnicama; Internacionalni obavestajni biro za istrage međunarodnih zlikovaca; Međunarodni biro za pronalaženje štetnih i opasnih tipova. (Policija, 1936:457)

Virlo brzo javila se potreba za međunarodnim policijskim listom preko koga bi se održavala veza između policajaca pojedinih zemalje, sekretarijata Međunarodne komisije kriminalne policije i samog Međunarodnog biroa. Časopis počinje da se objavljuje januara 1925. godine pod nazivom "Međunarodna javna bezbednost, organ za publikaciju Međunarodne komisije kriminalne policije." Časopis je izlazio na četiri jezika: nemački, engleski, francuski i italijanski. Sastojao se od sledećih rubrika (odeljaka): /1/ zvanična publikacija Komisije; /2/ članci i studije o raznim pitanjima, koja su od međunarodnog interesa; /3/ razna rešenja o stavljanju pod sud ili pod istragu pojedinih međunarodnih prestupnika; /4/ razni kriminalistički izveštaji, sastavljeni na osnovu podataka dobijenih u Međunarodnom birou. (Lazarević, 1933)

U časopisu su se publikovali izveštaji i odluke sa svih konferencija i kongresa Međunarodne komisije kriminalne policije, aktuelni problemi koji se predlažu za odlučivanje, zatim, celokupan rad i sve promene, koje bi se desile u Međunarodnom birou, kao i sva ostala važna pitanja u kojima se dotiče aktuelno stanje međunarodne policije.

Međunarodna komisija kriminalne policije bila je pred mnogim iskušenjima. Pored, posleratne prihoze i sveopšteg pesimizma u pogledu njenog uspeha, posebna slabost organizacije ogledala se u tome što su predstavnici pojedinih nacionalnih policija bili zvanično delegirani, dok su neki bili dobrovoljno prijavljeni, tako da se nije moglo utvrditi da li je organizacija privatnog ili zvaničnog karaktera i da li uopšte može da računa na podršku zvaničnih, državnih faktora za sprovođenje njenih ideja u pojedinim zemljama. "Ova jednodušno prihvaćena organizacija, koja je po svim svojim vidljivim formalnostima bila izvisna, predstavljala je u stvari jedno nežno stvoreno delo, da je od jednog jačeg povetarca, ma s koje strane dolazio, moglo lako biti oštećeno i uništeno." (Lazarević, 1933)

⁷ U Jugoslovenskom Ministarstvu unutrašnjih poslova obrazovan je, u Odeljenju javne bezbednosti, Odssek međunarodne policije koji je saobraćao sa Međunarodnom komisijom kriminalne policije u Beču i nacionalnim birouima drugih država po svim poslovima međunarodnog značaja iz oblasti kriminala ili opšte (političke) policije. –Božović (2004).

Saradnja naše zemlje i međunarodne policijske organizacije

Naša zemlja je bila jedan od inicijatora međunarodne policijske saradnje i osnivača Međunarodne komisije kriminalne policije. U literaturi tog vremena postavlja se pitanje koliko je ta Međunarodna organizacija za borbu protiv kriminala imala koristi od našeg rada, s jedne strane, a koliko mi (naša država u to vreme) od njenog rada, s druge strane?

Ocenjujući našu saradnju sa Međunarodnom komisijom kriminalne policije, Vasa Lazarević konstatuje "mi smo mogli do sada samo slabo da se koristimo blagotetima, koja nam pruža međunarodna organizacija, te smo se pogotovu, zadržavali samo na negovanju kulta profesionalne solidarnosti i prijateljstva sa policijama ostalih država, čiji uspesi treba da služe kao dobar podstrek inicijativi i ambiciji naših službenika." (Lazarević, 1933)

U celini ocenjivalo se da je naša saradnja sa međunarodnom policijskom organizacijom bila značajna. Ona se ostvarivala slabijim intenzitetom samo kada su u pitanju uspostavljene veze sa raznim evidencijama Međunarodnog biroa, među kojima je bila i veoma važna evidencija sa njenim specijalnim poternim listovima za falsifikovanje novčanica. Neznatna je bila i veza naše policije sa međunarodnim poterničkim listom "Javna sigurnost". Ovo zbog toga što su naše potrebe za slanjem poternice za nekog međunarodnog učinioca krivičnog dela bile izuzetno retke (najčešće jednom godišnje).

Međutim, u vezi održavanja međunarodnih konferencija saradnja sa Međunarodnom komisijom kriminalne policije cenjena je značajnom. Iako su glavnu reč na tim sastancima vodili predstavnici većih i starijih policija iz velikih gradova zapadnih zemalja, a predstavnici naše policije velikim delom zadovoljavali se ulogom pažljivih slušalaca, bilo je i čestih referenata na međunarodnim konferencijama, koji su izveštavali o stanju u kome se naša policija nalazila u dotičnim godinama ili uzimali učešće u diskusijama u značajnijim pitanjima. Kao jedan od značajnijih referata može se izdvojiti referat Mihaila Bankovića, delegata Ministarstva unutrašnjih dela, na Međunarodnom policijskom Kongresu održanom u Beču 5. septembra 1923. godine, o "Policijskim atašcima". On je tada izneo da je uloga policijskog atašea, ako se pravilno i marljivo obavlja, veoma značajna za suzbijanje međunarodnog kriminala, a predstavljala bi i uštedu u budžetskom smislu. Kancelarijski izdaci bi bili mali prema ogromnoj koristi koju bi imali od delatnosti policijskog atašea, a krediti kojima bi raspolagao ataše bili bi iskorišćeni, jer bi obilato bili pokriveni hvatanjem i predupređenjem zločina, koji nanose direktnu materijalnu štetu državi. Pored toga, ostvarila bi se ušteda u vremenu i administrativnim izdacima, čija oskudica je često upropastila i najveće krivične predmete. Položaj i delatnost policijskog atašea Banković određuje: /1/ Njihov položaj imao bi se izravnati sa ostalim činovnicima Poslanstva, i uživati iste prerogative kod dotične Države, koje ona čini i ostalim činovnicima Poslanstva; /2/ Policijski atašei bili bi naročito predstavljani, akreditovani kod dotičnog Ministarstva unutrašnjih dela, i Glavne policijske direkcije, tako da sva njihova direktna saopštenja i prepiska koju bi imali sa pomenutim nadležstvima, ima istu važnost kao i verbalne note koje upućuje Poslanstvo preko Ministarstva spoljnih poslova, i koji na taj način više jedan nepotreban zaobilazni put, kada se tiče čisto policijskih predmeta; /3/ Funkcija policijskog atašea ima se ograničiti na čisto kriminalno-policijsko polje; /4/ Ministarstvo kod kojeg bi ataše bio ataširan učinilo bi prema svome nahodanju i u granicama kurtoazije, sve olakšice radi mogućnosti što boljeg rešenja poverene mu dužnosti; /5/ Svaka država, prema svom nahodanju, ima pravo da primi ili odbije saradnju policijskog atašea prema svome nahodanju, i da traži njegovu zamenu, ako bi se isti ma čime u svojoj delatnosti kompromitovao ili prešao granice iste. (Banković, 1923)

Predstavnici naše zemlje koji su prisustvovali svim sastancima Međunarodne komisije kriminalne policije, od strane policijskih zvaničnika drugih zemalja ocenjeni su kao vredni i sposobni pobornici za ostvarivanje ideje međunarodne policijske saradnje, koji su od samoga postanka Međunarodne komisije

vredno učestvovali u njenom radu, ubrajajući se u najstarije članove i najvrednije saradnike. (Policija, 1936:453)

Jedan vid priznanja je svakako i to što je **12. konferencija Međunarodne komisije kriminalne policije održana u Beogradu, maja 1936. god.**, prestonici tadašnje Jugoslavije. Ovoj konferenciji dat je izuzetan značaj od strane naših zvaničnika. U pripreme za njeno održavanje bile su uključene najviše državne strukture, istaknuti naučnici i policijski stručnjaci. Na njeno održavanje se gledalo kao na veliku čast ukazanu našoj zemlji i našoj policiji za sve učinjeno na planu međunarodne policijske saradnje, kao i na novi, veliki doprinos budućoj međunarodnoj policijskoj saradnji i domaćoj i međunarodnoj javnoj bezbednosti. "Od XII zasedanja Međunarodne komisije kriminalne policije koje specijalno ima bogat dnevni red, iščekujemo mnogo u pogledu koordinacije rada svih bezbednosti u borbi protiv međunarodnih zločinaca. Za nas jugoslovenske policajce naročito je ovo zasedanje od velike važnosti jer ćemo se još više upoznati i prijateljski sa predstavnicima stranih policija, što će u mnogom olakšati našu službu i znatno poboljšati preko potrebne veze sa inostranim policajcima. ...Policije Balkana su se ovoga puta specijalno odazvale, te će ovaj sastanak u mnogome doprineti **da se policije na Balkanu što bolje povežu u borbi protiv kriminaliteta i terorista** (podvukla S.R.) u specijalnim bilateralnim konvencijama, koje su takođe na dnevnom redu ovog zasedanja." (Milićević, 1936)

U želji da pokaže koliko ceni i pridaje značaj skupu Međunarodne policijske organizacije u Beogradu, Uredništvo časopisa "Policija" posvetilo je u čast te konferenciji četvorobroj ovog časopisa (broj 9-12, sveska za maj-jun 1936. godine). U svečanom broju časopisa "Policija" preovladali su članci koji su posvećeni međunarodnoj policijskoj saradnji i istorijatu međunarodne policijske organizacije, čije se članstvo iz godine u godinu povećavalo, kao i studiozni prikaz stranih policijskih službi, za koji je Uredništvo časopisa obezbedilo priloge njihovih visokih funkcionera. Ostali publikovani radovi u ovom broju bavili su se aktuelnim stanjem naše policije (mesto i uloga policije u državnom aparatu, njena organizacija, delokrug rada, funkcionisanje, stepen razvoja i osavremenjivanje i dr.), a posebno policijskom službom u Beogradu. Zatim tu su i članci koji obrađuju i druge teme i na taj način pružaju širi uvid i kompletiraju predstavu o našoj zemlji: stvaranje jugoslovenkse države, izjednačenje zakonodavstva, organizacija sudstva, organizacija javne uprave, krivična i sudska reforma, zavod za izvršenje kazni, kao i članci o medicinskom veštačenju, aparatima tehničke policije, policiji i sudu, identifikaciji krivaca i dr. U pitanju je građa za čitavu hrestomatiju istorije policije i organa kojima pripada ili sa njima deluje u borbi protiv kriminala i drugih pojava ugrožavanja bezbednosti. Spisak autora članaka objavljenih u svečanom četvorobroju "Policije" je impresivan i na svoj način kazuje o značaju koji se pridavao Konferenciji Međunarodne policije održanoj prvi put u Beogradu. To su: M. Skubl, upravnik bečke policije i predsednik Međunarodne komisije kriminalne policije, O. Dresler, dvorski savetnik bečke policije i generalni sekretar Međunarodne komisije kriminalne policije od njenog nastanka, aktuelni i bivši ministri unutrašnjih poslova naše zemlje, profesori Beogradskog univerziteta, predsednici sudova, predsednik Udruženja pravnika Kraljevine Jugoslavije, predsednik Državnog saveta, upravnik grada Beograda, žandarmerijski đenerali, savetnici ministra unutrašnjih poslova i drugi.

Jačanje nacizma u Evropi neizbežno se odrazilo na aktivnosti Međunarodne komisije kriminalne policije, te je njen rad tokom Drugog svetskog rata bio obojen "crnom mrljom" u njenoj inače svetloj istoriji. Do prekida u radu došlo je 1945. godine, posle pada Berlina. Po završetku rata talas kriminala preplaviće Evropu, te se već početkom 1946. pokreće inicijativa da se međunarodna policijska saradnja obnovi. U Briselu, u periodu od 3. do 5. juna 1946. godine održana je međunarodna konferencija u cilju obnove rada Međunarodne komisije kriminalne policije, a prisustvovalo joj je 18 zemalja. Ova konferencija od posebnog je značaja, jer su na njoj postavljeni temelji i afirmisani principi (ravnopravnosti, univerzalnosti i apolitizma) buduće međunarodne policijske organizacije. Usvajanjem Statuta 1956. godine Međunarodna komisija

kriminalne policije transformisala se u Međunarodnu organizaciju kriminalističke policije – Interpol. (Babović, 1997)

Zaključne napomene

Izloženo u ovom radu omogućuje da se zaključi:

/1/ Da je naučna (i stručna) misao u Srbiji o kriminalu i policiji počela da ostavlja svoje tragove još krajem 19. veka, a da je početkom 20-tog veka poprimila prepoznatljive obrise, da bi u periodu između dva svetska rata izrasla i proizvela čitav fond knjiga i veoma obimnu i sadržajno raznovrsnu i vrednu periodiku. Saznanja izložena u tim knjigama obavezuju da ih i sadašnji naučni (i stručni) radnici istražuju i nezaobilazno koriste za sagledavanje i rešavanje aktuelne problematike suzbijanja kriminala i drugih pojava ugrožavanja bezbednosti, za efektivno i efikasno funkcionisanje policije, za njenu reformu i dalji razvoj.

/2/ Značaj međunarodne policijske saradnje, te i njenog nosioca između dva svetska rata - Međunarodne komisije kriminalne policije je bio veliki. Ona je postavila temelje međunarodnoj policijskoj saradnji i bila preteča današnje Međunarodne organizacije kriminalističke policije – Interpol. Jedan od osnivača Međunarodne komisije kriminalne policije i aktivni učesnik u njenom radu tokom celog njenog postojanja, bila je i naša zemlja. Iako smo spadali u red siromašnih i nerazvijenih zemalja nismo bili pošteđeni pošasti međunarodnog kriminala. Zbog toga vrlo rano u nas je sazrela misao da je nemoguće suprotstaviti se bujanju kriminala samo na nacionalnom nivou (u okviru granica svoje zemlje) i izdvojeno od ostalih država. Od tada se interes za međunarodnu policijsku saradnju naše zemlje nije smanjivao.

/3/ Nivo i ozbiljnost kriminala u svetu danas su alarmantno veliki. Kriminal je danas, i po kvaliteu i po kvantitetu, a naročito posledicama koje proizvodi, opasniji nego ikada ranije. To se naročito odnosi na kriminal sa međunarodnim konotacijama. Takvih negativnih tendencija nije pošteđena ni naša zemlja u kojoj je (usled ratova, političkih i ekonomskih kriza i poteškoća tranzicije i stasavanja demokratije) došlo do eskalacije kriminala, a naročito opasnog i međunarodnog: trgovina ljudima i decom, ilegalne migracije ljudi, ilegalni promet droge i oružja, pranje novca, organizovanje prostitucije, piraterija i dr.

S obzirom na zamah međunarodnog kriminala, naročito danas u eri nesmetane međunarodne razmene i cirkulacije ideja, ljudi i dobara, tek treba raditi na jačanju i razvoju međunarodne policijske saradnje kao nezamenljivom instrumentu (faktoru) borbe protiv kriminala.

Literatura

1. Alimpić, D., (1905) *Istorijski razvitak policijske vlasti u Srbiji (1793-1869)*, Državna štamparija Kraljevine Srbije, Beograd.
2. Aleksić, Ž., (2000) *Dnevnik I Tase Milenkovića (1850-1918) Prvog srpskog učenog policajca, Dnevnik II Tase Milenkovića (1850-1918) Prvog srpskog učenog policajca*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
3. Babović, B., (1997) *Policija u svjetskom poretku*, Nea, Beograd.
4. Banković, M., “*Policijski atašei*”, *Policija*, br. 19-20, 1923.
5. Bogdanović, B., (2002) *Dva veka policije u Srbiji*, drugo dopunjeno izdanje, MUP RS, Beograd.
6. Božović, B., (2004) *Tri decenija časopisa Policija, 1910-1940*, VŠUP, Beograd.
7. Božović, B., „*Doprinos Dušana Alimpića i Vase Lazarevića razvoju policijskog školstva*”, “*Bezbednost*, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Beograd, br. 3/05.
8. Ignjatović, Đ., (2008), *Kriminologija*, Pravni fakultet, Beograd.
9. Lazarević, V., (1933) *Međunarodna policija*, Izdanje piščevo, Beograd.

10. Lazarević, V., Vanić, N., *Beogradska policija i njena reorganizacija*, (referat upućen gosp. Upravniku grada Beograda), štamparija Sv. Sava, Kralja Petra ul. br. 9, 1913.
11. Marković, Ž., Đorđević, S., Stanojević, M., (2009), *Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Centar za civilno-vojne odnose, Forum za bezbednost i demokratiju, Beograd, br. 1.
12. Milićević, V., „*Međunarodna policija, Reorganizacija Međunarodnog policijskog biroa u sedištu Policijske direkcije u Beču*”, Policija, br. 9-12, 1936.
13. Nikač, Ž., (2003) *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta, Europol i Interpol*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
14. Nikač, Ž., „*Međunarodna organizacija kriminalističke policije – Interpol, sa posebnim osvrtom na status Jugoslavije*”, „Bezbednost, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Beograd, br. 1/02.
15. Nešković, S., „*Međunarodni policijski odnosi i suzbijanje organizovanog kriminala na prostoru Zapadnog Balkana*”, „Revija za kriminologiju i krivično pravo, Udruženje za krivično pravo i kriminologiju Srbije i Cme Gore i IKSJ, Beograd, br. 1/06.
16. Ristović, S., (2006) *Policijski menadžment u suzbijanju kriminaliteta*, monografija, Beograd, Zadužbina Andrejević.
17. Ristović, S., „*Osnovna teorijska objašnjenja kriminaliteta*”, Bezbednost, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Beograd, br. 4/06.
18. Časopis „Policija“ br. 17-18 iz 1923; br. 9-12 iz 1936. godine.

Summary

Deep considerations about police and its questions, and par about the crime phenomenon, its causes and especially social reaction on it, including reaction in form of international cooperation, were established since the second half of the 19th century and they were developed at the beginning of the 20th century in Serbia. Actually, begins the foundation and development of the scientific knowledge in police. The content of periodicals from the mentioned period speaks illustratively (and authentic), particularly theoretical and professional journal „Police“ issued between 1910 and 1940 and first books –the complete deep studies like: D.Dj.Alimpic „The historical development of police authority in Serbia (1793-1869)“ issued in 1905 and V. Lazarevic: „International police“ issued in 1933. Unfortunately, often interruptions of Serbian police development continuity did their own. From the beginning until nowadays Serbian scientific knowledge has „overlooked“ these sources and (complete our!) apprehensions. However, nowadays we entail increasingly our „old books“ as a source of ideas for the preparation and appliance of the present reform of Serbian police, by using foreign apprehensions and the examples of good practice at the same time. Right by browsing this valuable sources from past, by reason of future, in this article will be selected and reviewed (first, initial) national apprehensions: *About crime, police and it's international cooperation*.

Keywords: crime, police, international police cooperation, police scientific knowledge, police history.

POLICIJSKA SARADNJA U EVROPSKOJ UNIJI U OKVIRU INSTITUCIJE *EUROPOLA*

mr Boban Simić
Kriminalističko-policijska akademija,

Ivana Bodrožić
Kriminalističko-policijska akademija

doc. dr Obrad Stevanović
Kriminalističko-policijska akademija

Apstrakt: Policijska i pravosudna saradnja razvijala se paralelno sa ekonomskim povezivanjem država u okviru Evropske unije, jer je ukidanje granica, kao i specifična politika u oblasti imigracija, viza i azila, dovelo do porasta prekograničnog kriminala, te je bilo neophodno institucionalizovati saradnju država članica u ovim oblastima. Saradnja država članica Evropske unije i njihovih organa krivičnog gonjenja u oblasti suzbijanja kriminala i osnivanje *Evropskog policijskog ureda (EUROPOL)*, predviđena je ugovorom o Evropskoj uniji, potpisanim u Maastrichtu, dana 07. 02.1992. godine. *Europol* predstavlja konkretizaciju zamisli o saradnji država članica u oblasti unutrašnjih poslova jer se u okviru njega jača zajednička borba protiv terorizma, nedozvoljene trgovine drogom i drugih teških oblika međunarodnog kriminala. Usvajanjem *Evropskog ustava* povećane su nadležnosti *Europola* sa ciljem sprečavanja i rešavanja krivičnih dela na teritoriji *Evropske unije*.

Ključne reči: Evropska unija (**EU**), Evropski policijski ured (*EUROPOL*), međunarodna policijska saradnja, ugovor o Evropskoj uniji, *Europol* konvencija, saradnja u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Uvod

Paralelno sa razvojem ideja o saradnji evropskih država na ekonomskom i političkom planu, oličenoj u formiranju evropskih zajednica, počela je da se razvija i ideja o potrebi saradnje nacionalnih policija na evropskom nivou. Formiranje ideja o slobodnom protoku lica, roba, usluga i kapitala, kao i postepeno ukidanje granica u Evropi (bazirano na Šengenskim i drugim evropskim sporazumima) dovelo je do ukidanja granica i za međunarodni kriminal, a samim tim i do veće mobilnosti učinilaca krivičnih dela.

U početku je među državama članicama postojala neformalna međuvladina saradnja, kao posledica reakcije na porast terorizma u sedamdesetim godinama dvadesetog veka.¹ Pomenuta saradnja postaje institucionalizovana usvajanjem Ugovora o *Evropskoj uniji*², kojim je predviđena saradnja nacionalnih policijskih službi i drugih organa krivičnog gonjenja, kao i formiranje *Europola*.

¹ Pre svega se misli na TREVU grupu (Terrorism, Racism, Extremism, Violence Internationale) i na CELAD Komitet (Comite Europeen da la Lutte Antidrogue), koji su osnovani radi borbe protiv terorizma i droge, prema: *Evropa od A do Š*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, str. 306-312.

² Potpisan je u Maastrichtu, 07.02.1992. godine, na snagu stupio 01.11.1993. godine. Predstavlja kvalitativni pomak u procesu evropske integracije, jer je njim Evropska unija definisana kroz tri stuba: Evropska zajednica, Zajednička spoljna i

Sa sedištem u Hagu, *Europol* je počeo sa ograničenim operacijama od 03. decembra 1994. godine u formi *Evropske policijske jedinice za borbu protiv droga (EDU)*, čiji je osnovni cilj bio suzbijanje nelegalne trgovine narkoticima i pranja novca. Savet ministara Evropske unije je potom proširivao nadležnosti ove jedinice, dok konačno 26. jula 1995. godine nije postignut dogovor u vezi sa prihvatanjem Sporazuma o osnivanju evropskog policijskog ureda Europol. Inicijativa za formiranje ovog tela potekla je od Nemačke.

Evropski policijski ured (Europol)

Sporazum o *Europolu* stupio je na snagu u svim državama članicama 01. oktobra 1998. godine. Usled potrebe da se usvoje dodatni pravni akti koji bi omogućili rad i efikasno funkcionisanje ovog tela, došlo je do odlaganja početka rada *Europola* do 01. jula 1999. godine, nakon čega on počinje svoju punu aktivnost.

Europol predstavlja dominantan vid saradnje nacionalnih policijskih službi država članica *Evropske unije*, ali ne i jedini. Formiran je sa namerom da olakšava razmenu informacija i obavlja operativne analize, oslanjajući se na strateške izveštaje. Ovaj ured, takođe, pruža stručnu i tehničku pomoć u istragama koje sprovode države članice. Europol još uvek predstavlja specifičan oblik međudržavne policijske saradnje i razmene informacija, a ne nadnacionalnu službu sa izvršnim ovlašćenjima. Saradnja članica EU u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma obavlja se i putem *Evropskog policijskog koleđa*³, *Evropskih mirovnih snaga*⁴, *Evropske mreže za prevenciju kriminala, saradnje šefova evropskih policija*⁵, *prekogranične saradnje policijskih službi i slično*.

Ciljevi i zadaci Europola

Osnovni cilj *Europola* je unapređenje rada i efikasnosti nacionalnih službi krivičnog gonjenja u borbi protiv svih oblika organizovanog kriminala⁶ i terorizma. Težnja *Europola* da doprinese aktivnostima

bezbednosna politika i Saradnja u pravosuđu i unutrašnjoj politici (koja se nakon izmena ugovora usvojenih u Amsterdamu, 1997. godine naziva Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim predmetima).

³ Osnovan Odlukom Saveta ministara, 22. decembra 2000. godine, sa ciljem razvoja zajedničkog pristupa rešavanju problema vezanih za borbu protiv kriminala, kao i prevenciju, kroz stvaranje mreže saradnje evropskih trening institucija za visoke oficire policije.

⁴ Na sastanku Evropskog saveta u Feiri u junu 2000. godine Evropska unija obavezala se da oformi međunarodne mirovne snage koje bi činili civilni službenici, sa zadatkom da rašava krizne situacije i radi na prevenciji sukoba u zemljama van granica EU.

⁵ Evropsko udruženje šefova policije održalo je svoj prvi sastanak u aprilu 2000. godine, od kada ovakva okupljanja omogućavaju članovima ovog udruženja da razmenjuju informacije iz oblasti policijskih pitanja i prakse na najvišem nivou. Formiranje ovakvih veza na visokom nivou, između agencija za unapređenje prava u EU trebalo bi da doprinese spontanijem odnosu i bližoj saradnji između nacionalnih i lokalnih policijskih snaga u državama članicama EU, u njihovoj borbi protiv kriminala.

⁶ Reč je pre svega o borbi protiv: *krijumčarenja droge, razbijanja imigracionih mreža, krijumčarenja vozila, trgovine ljudima, uključujući dečju pornografiju, falsifikovanja novca i drugih sredstava plaćanja, pranja novca, preprodaje radioaktivnih i nuklearnih stvari, itd.*

Evropske unije na unapređenju i razvoju zakona o organizovanom kriminalu, posebno se iskazuje kroz rad na pronalaženju i razbijanju kriminalnih organizacija.⁷

U najvažniji zadatke *Europola* spadaju:

- olakšavanje razmene informacija u skladu sa nacionalnim pravom države članice (između *europolovih oficira* koji su zaposleni u *Europolu*, kao predstavnici nacionalnih službi za unapređenje prava);
- obezbeđivanje operativne analize koja predstavlja podršku operacijama koje se sprovode u državama članicama;
- prikupljanje, sastavljanje i analitička obrada informacija o krivičnim delima;
- održavanje i razvoj kompjuterskog informacionog sistema;
- obezbeđenje ekspertize i tehničke podrške istragama kriminalističke policije u državama članicama.⁸

Nacionalni biro i oficiri za vezu

Svaka država članica dužna je da osnuje ili imenuje **Nacionalni biro** (*ENU-Europol national unit*) za obavljanje svih navedenih zadataka *Europola*. Nacionalni biro predstavlja organe država članica koji omogućavaju obavljanje svih navedenih zadataka *Europola*. Države članice su dužne da obezbede da nacionalni biro mogu da ispunjavaju svoje zadatke i da imaju pristup svim podacima koji su neophodni za rešavanje zadataka iz nadležnosti *Europola*.

Najvažniji **zadaci** nacionalnih biroa su da:

- snabdevaju *Europol*, na sopstvenu inicijativu, podacima koji su mu neophodni za izvršavanje zadataka iz njegove nadležnosti;
- izlaze u susret njegovim zahtevima za informacijama i savetima;
- stalno ažuriraju podatke koji se nalaze u informacionom sistemu *Europola*;
- izdavaju zahteve za savetima, informacijama i analizama *Europolu*;
- obezbeđuju zakonitost razmene podataka između njih i *Europola*.

Naravno, neke zadatke biro ne mora izvršiti. To su one situacije kada može doći do povrede nacionalnih interesa, ugrožavanja trenutne istrage ili sigurnosti pojedinca. Ovo je slučaj i sa bilo kakvim aktivnostima vezanim za nacionalnu bezbednost države članice.

Svaki nacionalni biro u *Europolu* ima najmanje jednog **oficira za vezu** (*ELO- Europol liaison officers*). Oficiri za vezu zastupaju interese zemlje koja ih je postavila, shodno zakonu te zemlje. Njihov broj

⁷ *Europol* predstavlja izuzetno frekventan operativni centar u kojem se radi na preko 9000 slučajeva godišnje, sa visoko kvalitetnim analizama i postizuci određene uspehe. Ovaj fleksibilni servisni centar radi non-stop: 24 časa dnevno, 7 dana u nedelji.

⁸ Pored navedenog Savet ministara Evropske unije može da ovlasti *Europol* da pruža podršku u pripremi i sprovođenju nekih istražnih mera, kao i da sprovodi operativne mere preko zajedničkih timova, u kojima učestvuju zaposleni u *Europolu* radi podrške nacionalnim timovima. Savet, takođe, može da ovlasti *Europol* da od nadležnih organa i državama članicama zahteva učesće u sprovođenju i rukovodjenju istragom, prema Vajdenfeld, V., Vesels. V. Op.cit, str. 81-83.

određuje Upravni odbor. U *Europolu* je trenutno zaposleno 620 pripadnika iz svih država članica.⁹ Od toga su 130 oficiri za vezu, koji predstavljaju brojne organe za sprovođenje zakona, poput policije, carine, žandarmerije, imigracionih službi i slično. Oficiri za vezu, zajedno sa oficirima *Europola*, analitičarima i drugim ekspertima, obezbeđuju efikasnu, brzu i višejezičnu razmenu informacija između zemlje članice i *Europola* 24 sata dnevno.

Informacioni sistem Europola

Sporazumom o *Europolu* predviđeno je ustanovljavanje i razvijanje kompjuterizovanog sistema (*TECS- The Europol Computer System*) koji omogućava unos, pristup i analizu relevantnih podataka. Sporazum postavlja jasan okvir za zaštitu ljudskih prava, kontrolu i bezbednost podataka.

Ovaj sistem se sastoji iz tri glavne komponente:

- *informacionog sistema*
- *analitičkog sistema*
- *sistema indeksa*

Pristup informacionom sistemu imaju svi nacionalni biroi, oficiri za vezu, direktor i njegovi zamenici i propisno autorizovani Europolovi službenici. U njemu se nalaze podaci sakupljeni od strane država članica koji se odnose na lica osuđena za neko krivično delo, na lica koja su osumnjičena, kao i na lica za koja se sumnja da bi mogla izvršiti krivično delo, koje se nalazi u nadležnosti *Europola*. Samo biro koji je uneo podatke može ih modifikovati ili obrisati. Svi podaci koji se čuvaju u informacionom sistemu se ponovo pregledaju najkasnije tri godine po unosu.

Menadžment i kontrola Europola

Organi *Europola* su:

- Upravni odbor
- Direktor
- Zajedničko kontrolno telo za zaštitu podataka
- Zajednički revizorski odbor
- Finansijski kontrolor
- Odbor za finansije

Upravni odbor *Europola* (*Management Board*) je obrađen u članu 28 Konvencije. Prema ovom članu, ovaj organ sastavljen je od po jednog predstavnika svake države članice. Svaki član odbora ima jedan glas. U slučaju odsustva glavnog predstavnika može ga predstavljati zamenik. Upravni odbor se sastaje najmanje dva puta godišnje. Komisija evropske zajednice prisustvuje sastancima Upravnog odbora u

⁹ Očekivanja su da će broj zaposlenih do kraja 2011. godine biti oko 700, uključujući oficire za vezu i zaposlene u obezbeđenju.

svojevremeno posmatrača. Odbor može doneti odluku da održi sastanak i bez predstavnika Komisije. Članovi imaju pravo da, u svojevremeno savetnika, povedu eksperte iz svoje zemlje. Eventualna uzdržanost neće sprečiti odbor da usvoji odluke koje treba da se usvoje.

Nadležnost Upravnog odbora je:

- učestvovanje u proširenju ciljeva *Europola*;
- određivanje prava i obaveza referenata veze prema *Europolu*;
- odlučivanje o broju referenata veze koje država članica može da pošalje;
- priprema pravila za upravljanje datotekama;
- usvajanje pravila upravljanja *Europolovih* odnosa sa trećim državama i licima;
- odlučivanje o detaljima koje se tiču projektovanja indeksnog sistema;
- odobravanje naloga za otvaranje datoteka (dvotrećinskom većinom);
- mogućnost iznosenja mišljenja o komentarima i izveštajima zajedničkog kontrolnog tela;
- ispitivanje problema na koje zajedničko kontrolno telo skrene pažnju;
- učešće u postavljenju i opozivu direktora i zamenika direktora Odbora;
- vršenje nadzora nad radom direktora Odbora;
- usvajanje kadrovske propisa;
- priprema sporazuma o poverljivosti i usvajanje pravila za zaštitu poverljivosti;
- učešće u kreiranju budžeta;
- usvajanje petogodišnjeg finansijskog plana;
- imenovanje finansijskog kontrolora i nadzor nad njegovim radom;
- usvajanje finansijske propisa;
- odobravanje zaključivanja sporazuma direkcije;
- delujovanje kod rasprava između država članica i *Europola* ili samih članica vezano za plaćenu kompenzaciju za neovlašćeno ili nepravilno procesiranje podataka;
- učešće u dopunama Sporazuma o *Europolu*;
- odgovornost za ostale zadatke koji su mu dodeljeni od strane Saveta.

Direktorat čine: direktor *Europola* i njegovih pet zamenika.

Direktora postavlja *Savet ministara* na osnovu mišljenja *Upravnog odbora*, na period od pet godina sa mogućnošću reizbora na još četiri godine.

Direktor je odgovoran za:

- obavljanje zadataka postavljenih od strane *Europola*;
- pripremu i sprovođenje odluka Upravnog odbora;
- kadrovski menadžment;
- izradu nacrt budžeta, nacrt petogodišnjeg finansijskog plana i sprovođenje *Europolovog* budžeta, i
- obavljanje svih ostalih zadataka koji su mu dodeljeni konvencijom ili od strane Upravnog odbora.

Zajednička kontrolna služba za zaštitu podataka sastavljena je od po dva eksperta za zaštitu podataka iz svake države članice, koji se postavljaju na period od pet godina. Zadatak joj je

da nadgeda sastav i upotrebu svih ličnih podataka koji se koriste u okviru *Europola*. Svaki pojedinac ima pravo da traži od ovog tela da se pobrine da način na koji se sakupljaju, čuvaju, obrađuju i koriste njegovi lični podaci bude zakonit i ispravan.

Zajednički revizorski odbor je sačinjen od tri člana postavljena na period od tri godine od strane revizorskog suda Evropskih zajednica. Ovaj odbor sprovođi godišnju reviziju radi utvrđivanja:

- da li bilans stanja tačno predstavlja finansijsku poziciju *Europola* na kraju godine,
- da li je sav prihod primljen i da li su svi troškovi nastali na zakonit i ispravan način i u skladu sa *Konvencijom Europola*, budžetom i finansijskim propisima,
- da li je finansijski menadžment bio ispravan.

Izveštaj se podnosi *Savetu ministara*, a zatim i direktoru i finansijskim kontrolorima radi razmatranja izveštaja pred *Upravnim odborom Europola*.

Finansijski kontrolor (*FC-Financial Controller*) se jednoglasno postavlja od strane Upravnog odbora. On je odgovoran za kontrolu obaveza i izdataka, kao i stvaranja i naplate prihoda *Europola*.

Odbor za finansije, sačinjen od jednog budžetskog predstavnika svake države članice, odgovoran je za prikupljanje i razmatranje svih budžetskih i finansijskih pitanja.¹⁰

Pravni okvir rada Europola

Osnovni pravni akt iz koga *Europol* crpi pravni legitimitet je *Ugovor o Evropskoj uniji*, kojim je predviđeno formiranje ovog tela.¹¹ Usvajanjem *Sporazuma o Europolu*, u skladu sa načelom *lex specialis derogat lege generali*, sporazum se smatra neposrednim i najvažnijim pravnim osnovom funkcionisanja *Europola*. Njime su precizno utvrđeni ciljevi, nadležnosti, struktura i ostala načela od značaja za rad ovog tela.

Sporazum ima sedam poglavlja, i to:

- Poglavlje kojim se detaljnije regulišu **struktura i ciljevi** *Europola* koje sadrži šest članova, o strukturi, ciljevima, zadacima, nacionalnim jedinicama, oficirima za vezu i bazi podataka;
- Poglavlje kojim se reguliše **informacioni sistem** koje sadrži tri člana, o uspostavljanju informacionog sistema (*IS*), o sadržaju i o pravu pristupa *IS*mu;

¹⁰ *Europol* je osnovan ulozima država članica u skladu sa njihovim bruto nacionalnim proizvodima. Budžet za 2009. godinu je iznosio 68,1 miliona eura, dok je planirani budžet za 2010. godinu 80,06 miliona eura.

¹¹ Ugovor o Evropskoj uniji, Naslov VI, član K: Radi ostvarenja ciljeva Unije, posebno slobodnog kretanja lica, ne dovodeći u pitanje nadležnosti Evropske zajednice, države članice su utvrdile sledeće oblasti kao pitanja od zajedničkog interesa: policijsku saradnju u cilju preventivnog delovanja i borbe protiv terorizma, nedozvoljene trgovine drogom i drugih teških oblika međunarodnog kriminala, uključujući, ako je potrebno, neke vidove carinske saradnje, kao i povezivanje sa organizacijom za razmenu informacija na nivou Unije, unutar Evropskog policijskog ureda (*EUROPOL*)?, prema Lopandić, D., Janjević, M. *Ugovor o Evropskoj uniji- od Rima do Maastrichta*, Beograd, 1995, str.197-198.

- Poglavlje o *radnim dokumentima* koji se koriste u *analitici* koje ima tri člana, o sakupljanju, razmeni i upotrebi ličnih podataka, o indeksnom sistemu i redosledu otvaranja podataka;
- Poglavlje o uobičajenim *procedurama razmene podataka*, koje ima trinaest članova, o obavezi uzajamnog obaveštavanja, o standardima zaštite podataka, o odgovornosti u vezi sa zaštitom podataka, o procedurama sačinjavanja izveštaja, o pravilima vezanim za korišćenje podataka, o razmeni podataka sa trećim zemljama i trećim telima, o pravu pristupa podacima, o ispravkama i brisanju podataka, o vremenskim ograničenjima vezanim za čuvanje i i brisanje podataka, o ispravkama i čuvanju podataka u štampanoj formi, o nacionalnoj kontrolnoj službi, o zajedničkoj kontrolnoj službi, o bezbednosti podataka;
- Poglavlje o *pravnom statusu, organizaciji i finansijskim pravilima* koje ima dvanaest članova, kojima se uređuje zakonski potencijal, organi *Europola*, Upravni odbor, Direktor, zaposleni, obaveze diskrecije i poverljivosti, jezici, obaveza izveštavanja *Evropskog parlamenta*, budžet, kontrola i sporazum o sedištu;
- Poglavlje o *obavezama i pravnoj zaštiti*, koje se sastoji od četiri člana, kojima se reguliše odgovornost za neautorizovano i neovlašćeno prosleđivanje podataka, ostale odgovornosti, poravnjanja, privilegije i imuniteti i,
- *Zaključno poglavlje* koje ima šest članova, kojima se regulišu pitanja odnosa sa trećim državama i telima, amandmani na Sporazum, rezerve, stupanje sporazuma na snagu, pristupanje novih članica.¹²

Drugi pravni akti od značaja za rad i organizaciju *Europola* su propisi koji detaljnije razrađuju opšte odredbe iz Sporazuma o *Europolu*. Takvima se smatraju: *Pravilnik* koji se primenjuje na *analitičke podatke*, *Pravilnik o pravima i obavezama oficira za vezu*, *Pravilnik o poverljivosti Europolovih informacija*, *finansijski propisi* koji se primenjuju na budžet *Europola*, *pravilnici* kojima se uređuje *način primanja informacija od strane trećih lica*, *pravilnici* koji uređuju *prenos ličnih podataka* između *Europola*, trećih država ili trećih tela, *pravilnici* kojima je regulisana *spoljna saradnja sa organima povezanim sa EU*, *pravilnici* kojima se utvrđuju pravila o *spoljnim odnosima sa trećim državama i organima van EU*, kao i *Pravilnik o dostupnosti Europolovih podataka javnosti*.¹³

Saradnja *Europola* sa drugim međunarodnim organizacijama

Europol, kao međunarodna organizacija za policijsku saradnju, ne postoji izolovano od drugih sličnih organizacija i tela, koja se direktno ili indirektno bave unapređenjem i razvojem međunarodnih policijskih odnosa.

Europol ima intenzivnu saradnju sa organima i organizacijama kako *državu članica* tako i *trećih država* i *univerzalnih međunarodnih organizacija*. Što se tiče prioriteta u toj saradnji, na nivou Saveta ministara pravde i unutrašnjih poslova, odlučeno je da direktor *Europola* organizuje pregovore sa državama nečlanicama i telima iz ovih zemalja, posebno dajući prednost *državama kandidatima* za članstvo u EU, partnerima u saradnji na osnovu Šengenskih sporazuma (Islandu i Norveškoj).

¹² Internet, <http://www.europol.eu.int>

¹³ Šire: Nikač Ž, *Transnacionalna saradnja država u borbi protiv kriminaliteta – Interpol i Europol*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 2003.god.

U praksi postoje različiti *nivoi saradnje* Europolu i drugih međunarodnih organizacija, ali se uglavnom pominju tri moguća nivoa saradnje. Prvi nivo je *tehnička saradnja* ili organizovanje *treninga*. Drugi mogući nivo je *strateška saradnja*, usmerena na razmenu iskustava vezanih sa načelne trendove organizovanog kriminala i načine borbe protiv njih. Najviši ili treći nivo saradnje uključuje *razmenu ličnih podataka* i zahteva ispunjavanje europolovih *standarda* na polju obezbeđenja i zaštite podataka. Ovaj vid saradnje može da rezultira slanjem oficira za vezu iz ovih zemalja ili institucija u *Europol* ili obratno. Svi ovakvi sporazumi moraju pre sklapanja da budu odobreni od strane Saveta ministara pravde i unutrašnjih poslova.¹⁴

Do sada su sklopljeni *operativni ugovori* sa više evropskih država koje nisu članice Evropske Unije (Kanada, Hrvatska, Island, Norveška, Švajcarska). Od evropskih organa operativni sporazum sklopljen je sa *Eurojustom*¹⁵ (Evropski biro za saradnju u oblasti pravosuđa).

Takodje, Europol ima sklopljene ugovore i o strateškoj saradnji sa državama koje nisu članice Evropske unije (Kolumbija, Rusija, Turska, BiH, Srbija),¹⁶ i dr. međunarodnim organizacijama. Strateški ugovori su sklopljeni sa sledećim organima EU:

- *Evropskom Centralnom bankom*
- *Evropskom komisijom*
- *Evropskim centrom za kontrolu droga i zavisnosti od droga*
- *Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF).*

Kada je najveća univerzalna organizacija u pitanju, *Europol* ima razvijenu saradnju sa Uredom Ujedinjenih nacija za borbu protiv droga i kriminala (*United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC*). Sporazumom između Europolu i UNODC-a je dogovoreno unapređenje saradnje u oblastima od zajedničkog interesa, poput sakupljanja podataka i statističkih analiza o krivičnim delima nedozvoljene trgovine (*trafficking*), pravovremene identifikacije aktuelnih i trendova koji nailaze, strateško analiziranje pomenutih podataka, kao i njihova efikasna i brza distribucija.

Saradnja između *Europolu* i *Interpolu*¹⁷ predstavlja interesantan vid operativne saradnje dve međunarodne organizacije za policijsku saradnju. *Interpol* predstavlja mrežu policijskih službi širom sveta, dok *Europol* podrazumeva saradnju policijskih službi država članice EU uključujući brojne druge organe za zaštitu zakona iz drugih zemalja. I *Interpol* i *Europol* imaju svoju ulogu u borbi protiv međunarodnog organizovanog kriminala i među njima nema konkurencije. Među njima je potpisan sporazum o saradnji, koji ima za cilj unapređenje međunarodne saradnje u oblasti zaštite zakona. Tekst sporazuma odobren je od strane Saveta ministara EU, 27. juna 2001, kao i od strane Interpolove Generalne skupštine, 26. septembra iste godine.

Sporazumom je obuhvaćena saradnja u oblastima sprečavanja svih nedozvoljenih oblika trgovine (narkoticima, oružjem, ljudima, organima, krađenim vozilima), borbi protiv međunarodnog terorizma, kompjuterskog kriminala i falsifikovanja novca¹⁸.

¹⁴ Internet, <http://www.interpol.int/Public/ICPO/Legal/Materials/cooperation/agreements/Europol2001a.asp>

¹⁵ Eurojust (Evropski biro za saradnju u oblasti pravosuđa) je novo telo Evropske unije, ustanovljeno 2002. godine, radi povećanja efikasnosti rada nadležnih organa u državama članicama EU, kada se suočavaju sa istragama i gonjenjem ozbiljnih oblika prekograničnog i organizovanog kriminala, prema : Internet, <http://www.eurojust.eu.int>

¹⁶ Vlada naše zemlje i Evropska policijska kancelarija potpisale su 18. 09 2008. *sporazum o strateškoj saradnji.*

¹⁷ Internet, http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/police/wai/doc_police_intro.en.htm

¹⁸ Internet, <http://www.europol.eu.int>

Europol razvija saradnju i sa *Sjedinjenim Američkim Državama* zbog globalnih pretnji bezbednosti u svetu, koje sa sobom nosi međunarodni terorizam, protiv kojeg se može efikasno boriti, jedino uz pomoć jake međunarodne policijske saradnje, koja podrazumeva saradnju evropskih policija sa organima za obezbeđenje zakona u Sjedinjenim Američkim Državama. Ova saradnja se javlja kao odgovor izazovima međunarodnog terorizma koji je u porastu, a podrazumeva promovisanje efikasnijeg sistema razmene obavestajnih podataka i vezanih informacija između nacionalnih agencija država članica sa organima za obezbeđenje zakona iz Sjedinjenih Američkih Država.

Proširenje nadležnosti Europol

Evropski ustav uzrokuje nekoliko promena u okviru unutrašnje politike *Evropske unije* i to:

1. Institucionalne promene i kraj *prava veta* na nacionalnom nivou,
2. EU dobija pravo da sprovede “*obostrano priznavanje*” zakonskih presuda,
3. Moć EU da *harmonizuje građansko i krivično pravo*, kao i pravne procedure,
4. Pravo EU da definiše *prekršaje* i utvrdi minimalne *kazne*,
5. Uvećana moć *Europol*,
6. Mogućnost *Eurojusta* da pokreće *istrage* protiv državljana EU,
7. Osnivanje institucije *Evropskog javnog tužioca*.¹⁹

Jedna od pomenutih promena odnosi se na *veća ovlašćenja Europol*. Ona su propisana članovima III- 275, 276 i 277 i njima se ojačava uloga i moć *Europol*. Sporazumi koji su prethodili *Ustavu Evropske unije*, a ticali su se *Europol*, postepeno su mu povećali ulogu, ali je njegov delokrug ostajao ograničen na koordinaciju.

Članom III-276 predviđeno je proširenje njegove uloge na *organizaciju i sprovođenje istražnih i operativnih radnji*, od strane država članica, odnosno, odgovarajućih tela koja se bave ovom problematikom. Novo ovlašćenje da se direktno sprovedu operativne radnje moglo bi značiti da će *Europol* biti u prilici da učestvuje u policijskim akcijama, zajedno sa nacionalnom policijom, što bi mu dalo ulogu sličnu onoj koju ima FBI u Sjedinjenim Američkim Državama.

Evropska unija je, počev od 1999. godine, ustanovila praksu po kojoj se na svakih pet godina formulišu *programi saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova* država članica. U programima su formulisani prioriteti i smernice za izgradnju prostora slobode, bezbednosti i pravde. Prvi takav program formulisani je za vreme finskog predsedavanja EU, 1999. godine i poznat je pod nazivom *Tampere program*. Krajem 2009. godine istekao je, drugi po redu, takozvani *Haški program*.

U Stokholmu, 11. decembra 2009. godine, Evropska unija usvojila je petogodišnji plan za produbljivanje saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, takozvani *Stokholmski program*. Programom su države članice pridale veći značaj nadnacionalnim telima EU u izgradnji prostora slobode, bezbednosti i pravde, pokrenuli izradu unutrašnje strategije bezbednosti EU i uobličavanje zajedničkog azilskog sistema do 2012. godine. Stokholmski program, kako ističu mnogi analitičari procesa evropskih

¹⁹ Evropski javni tužilac (EJT), na osnovu člana III-274, ima nezavisno pravo da istražuje, goni i pokreće slučajeve pred sudovima, u slučajevima vezanim za evropsku monetu i evropske finansijske interese, prema: Internet, <http://www.cer.org.uk>

integracija, ukazuje na potrebu da se uspostavi „ravnoteža“ između poštovanja i zaštite ljudskih prava i bezbednosti, sa posebnim naglaskom na problem ilegalnih imigracija. Stokholmskim programom, kao i usvajanjem Lisabonskog ugovora²⁰ (stupio na snagu 1. decembra 2009. godine), dolazi do izmena u pravosudnim i unutrašnjim poslovima EU. Agencije i tela (**Europol**, **Eurojust**, **Frontex**) koja su aktivna i deluju u ovim oblastima dobijaju značajniju ulogu.

Planira se i stvaranje posebnog administrativnog tela u okviru Saveta EU, zaduženog za probleme unutrašnje bezbednosti. U pitanju je *Stalni komitet za unutrašnju bezbednost* (Standing Committee on Internal Security, *COSI*).²¹

Zaključak

S obzirom da su *organizovani kriminal* i *terorizam* postali osnovna pretnja koja ugrožava državnu, regionalnu i međunarodnu bezbednost, stoga i borba protiv istih postaje sve složenija. Ona prvenstveno zahteva primenu posebnih mehanizama za sprečavanje, otkrivanje i suzbijanje organizovanog kriminala i terorizma, kao i mehanizme za formulisanje strategije za tu borbu. A kako se međunarodni kriminal može zaustaviti i smarjiti jedino zajedničkim delovanjem svih država na regionalnom i globalnom nivou, delatnost nadnacionalnih organizacija, poput *Europola*, ima u tome veliki značaj. Pored obavezne saradnje država članica Evropske unije, *Europol* je uveo kao praksu i *međunarodnu saradnju* u oblasti sprovođenja zakona na osnovu operativnih ili strateških sporazuma i sa trećim državama i drugim međunarodnim organizacijama i telima koja se neposredno i posredno bore protiv kriminala.²²

Tek sa razvijenom mrežom međunarodnih policijskih organizacija koje će biti spremne da neprekidno budu u kontaktu i čija će ovlašćenja biti operativnog, a ne samo savetodavnog ili analitičkog karaktera, može se očekivati stabilnija bezbednostna situacija i smanjenje krivičnih dela međunarodnog karaktera. Dakle, *međunarodna policijska saradnje* ponovo se nameće kao nužan preduslov za očuvanje, kako državne, tako i regionalne i međunarodne bezbednosti.

²⁰ *Lisabonski ugovor* je omogućio integrisanje politika unutrašnje bezbednosti (ukidanjem stubova) i pridavanjem većeg značaja nadnacionalnim telima EU. Strategijom je planirano da njena razrada i spovođenje bude jedan od prioriteta rada Stalnog komiteta za unutrašnju bezbednost koji deluje u okviru Saveta.

²¹ Prema čl. 71 Lisabonskog ugovora (*Naslov V, Prostor slobode, bezbednosti i pravde*), stalni komitet će biti osnovan u okviru Saveta kako bi bila unapređena i ojačana operativna saradnja na polju unutrašnje bezbednosti u okviru Unije“. Koordinacija policijske, pravosudne i carinske saradnje, kao i u zaštiti spoljnih granica EU primarna je uloga Stalnog komiteta za unutrašnju bezbednost. Komitet je obavezan da redovno izveštava Svet o svojim aktivnostima, kao i da informiše Evropski parlament i nacionalna predstavnička tela. COSI je odgovoran i za procenjivanje stanja i napretka operativne saradnje. U procesu evaluacije, komitet identifikuje nedo-statke i na osnovu procene usvaja odgovarajuće preporuke. COSI, zajedno sa Političkim i bezbednosnim komitetom pomaže Savetu u sprovođenju tzv. „klauzule o solidarnosti“ kojom se predviđa pomoć zemljama pogođenim terorističkim napadom. U sastav komiteta ulaze predstavnici nacionalnih ministarstava, država članica odlučuje o svojim predstavnicima, kao i o njihovom broju. Ipak, zbog normalnog funkcionisanja COSI, broj predstavnika je ograničen. Jedna od značajnijih uloga COSI je izrada, spovođenje i procena strategije unutrašnje bezbednosti EU.

²² Tu spadaju i kandidati za članstvo: Hrvatska, Turska (pregovaraju o pristupanju od oktobra 2005) i Makedonija (nije počela pregovore), kao i potencijalni kandidati: Srbija, Albanija, BiH, Crna Gora.

Literatura

- Vajdenfeld, V., Vesels, V. *Evropa od A do Š*, BPB: Savezna centrala za političko obrazovanje, Fondacija Konrad Adenauer, Bgd. 2003.g.
- Lopandić, D., *Osnivački ugovori Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Srbije i Crne Gore EU, Evropski pokret u Srbiji, Ministarstvo za ekonomske veze sa inostranstvom Republike Srbije, Bgd.2003.g.
- Hartley, T. C., *Osnovi prava Evropske zajednice*, COLPI- Institut za ustavnu i pravnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, Bgd.1998.g.
- *European Union and the world*, "Europe on the move", European Commission, Brisel, 2001.g.
- *The European Union: Still enlarging*, "Europe on the move", European Commission, Brisel, 2001.g.
- Milosavljević B., *Nauka o policiji*, PA, Bgd.1997.g.
- Nikač Ž., *Transnacionalna saradnja država u borbi protiv kriminaliteta-Interpol i Europol*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Bgd.2003.g.
- Nikač Ž., *Policija u zajednici*, KPA, Bgd.2007.g.

Internet sajtovi

- <http://www.europol.eu.int>, Internet, 10.04.2010.g.
- <http://www.cer.org.uk>, Internet, 10.04.2010. g.
- <http://www.echr.coe.int/Convention/webConvenGER.pdf>, Internet, 11.04.2010. g.
- <http://www.europa.eu.int>, Internet, 11.04.2010. g.
- <http://www.eurojust.eu.int>, Internet, 12.04.2010. g.
- http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/police/wai/doc_police_intro.en.htm, Internet, 12.04.2010. g.
- http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/index_de.htm, Internet, 12.04.2010. g.
- http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/default_en.htm, Internet, 12.04.2010. g.
- <http://www.europa.eu.int/pol/index-de.htm>, Internet, 12.04.2010. g.

Summary

The European Union is a unique international family of states that connect political, economic, social and security criteria. The original goal of creating the internal market, spawned the idea to form a space of freedom, security and rights, which should ensure the smooth operation of all rights and freedoms of EU citizens, and to enable them to high level of security. This space is provided primarily through police and judicial cooperation in criminal matters, known as the third pillar of cooperation between the European Union. Police and judicial cooperation developed in parallel with the economic linking of countries within the EU, since the abolition of borders, as well as specific policies in the field of immigration, visas and asylum, leading to increased cross-border crime, and it was necessary to institutionalize the cooperation of Member States in these areas. Cooperation between EU Member States and their agencies in the prosecution of crime prevention and the establishment of a European Police Office (EUROPOL), envisaged by the agreement of the European Union, signed at Maastricht 07th 02. 1992nd year. Europol is a concrete idea of cooperation of Member States in the field of internal affairs, because it strengthens in the common fight against terrorism, illegal drug trafficking and other serious forms of international crime. By adopting the

European constitution the powers of Europol are increased in order to prevent and solve crimes in the territory of the European Union.

Keywords: European Union (EU), European Police Office (EUROPOL), the international police cooperation ,Europol Convention.

POLICIJSKA I PRAVOSUDNA SARADNJA U KRIVIČNIM STVARIMA UNUTAR EVROPSKE UNIJE

dr. Jelena Čeranić
Institut za uporedno pravo, Beograd

mr. Vesna Čorić Erić
Institut za uporedno pravo, Beograd

Apstrakt: U radu se analizira Policijska i pravosudna saradnja između država članica u krivičnim stvarima (nekadašnji 3. stub Evropske unije). Ugovorom iz Mاستrihta iz 1992. godine Evropska unija obrazovana je prema tzv. modelu tri stuba. Nakon uvodnih napomena o razvoju policijske i pravosudne saradnje u Evropskoj uniji, u prvom delu rada analizirane su novine koje su u ovoj oblasti predviđene Ugovorom iz Lisabona. Ovaj ugovor, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, sadrži veliki broj novih rešenja kada je reč o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima. Osim što je ukinuta struktura Evropske unije zasnovana na tri stuba, Ugovorom iz Lisabona predviđen je novi način donošenja odluka u ovoj oblasti, proširene su nadležnosti Evropskog suda pravde i nacionalnih parlamenata, omogućeno je osnivanje kancelarije evropskog tužioca itd. Budući da se policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima odvija uglavnom preko agencija koje je Evropska unija osnovala za te svrhe, u drugom delu rada predstavljene su tri agencije preko kojih se sprovodi ova saradnja između država članica, a to su: Evropska policijska služba (Evropol), Evropska agencija za pravosudnu saradnju (Evrojust) i Evropska pravosudna mreža.

Ključne reči: Evropska unija, policijska i pravosudna saradnja, Ugovor iz Lisabona, Evropol, Evrojust.

Uvodne napomene

Ugovorom o Evropskoj uniji iz 1992. godine, poznatijim kao Ugovor iz Mاستrihta, Evropska unija obrazovana je prema „modelu tri stuba“. Na osnovu člana 1, stav 3 Ugovora EU „Unija se zasniva na Evropskim zajednicama, dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim ovim ugovorom. Njen zadatak je da na usklađen i solidaran način organizuje odnose između država članica i između njihovih naroda“. Evropske zajednice (1. stub EU) čine Evropska zajednica, Evropska zajednica za atomsku energiju i do 2002. godina Evropska zajednica za uglj i čelik. Na osnovu Ugovora iz Mاستrihta 2. stub EU predstavljala je Zajednička spoljna i bezbednosna politika, a 3. stub EU Saradnja u oblasti pravde i unutrašnjih poslova (naslov VI Ugovora EU). Saradnja između država članica u okviru 2. i 3. stuba bila zasnovana na potpuno drugačijim principima od saradnje u 1. (komunitarnom) stubu. Osnovna karakteristika saradnje u okviru 2. i 3. stuba bila je da se odluke donose uglavnom jednoglasno, tj. saglasnošću svih država članica. Shodno tome može se reći da je Evropska unija zamišljena kao međuvladina platforma za koordinisanje nacionalnih politika u oblastima spoljnih poslova, bezbednosti, unutrašnjih poslova i pravosuđa sa zadatkom da osigura konzistentni spoljni izgled Zajednica i Unije. (Vukadinović, 2006).

Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. godine predviđene su određene sadržinske izmene vezano za Saradnju u oblasti pravde i unutrašnjih poslova, tačnije jedan deo nadležnosti iz 3. stuba prešao je u 1. stub. Poslovi vezani za vize, azil, imigracije i druge politike povezane sa načelom slobode kretanja lica prenete su u nadležnost Evropske zajednice (naslov IV Ugovora EZ). U nadležnosti 3. stuba ostali su samo poslovi vezani

za policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima. Stoga se može reći da je 3. stub predstavljao okvir za sistematsku policijsku i pravosudnu saradnju država članica u krivičnim stvarima (Košutić, 2006). Dakle, u okviru 3. stuba EU postojala je, s jedne strane, obaveza obaveštavanja, savetovanja i koordinacije, a s druge strane, obaveza stvaranja prava.

Budući da je saradnja u okviru 3. stuba EU bila međudržavnog karaktera, pravni akti su, u krajnjoj liniji, bili akti vlada država članica. Savet na inicijativu države članice ili Komisije, mogao je jednoglasno donositi: zajedničke stavove, okvime odluke, odluke (zaključke) radi ostvarenja bilo kog cilja koji je skladu sa naslovom VI Ugovora EU i tekstove konvencija. Ti akti obavezivali su samo države članice i nisu bili neposredno primenjivi na građane, tj. nisu proizvodili neposredna pravna dejstva prema adresantima u državama članicama. Izuzetak su predstavljale jedino konvencije (sporazumi) koje je utvrđivao Savet jednoglasno i preporučivao na usvajanje državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim propisima. Pravni akti doneti u 3. stubu nisu podlegali kontroli Suda pravde (Dollat, 1998).

U okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima imala je i ima za cilj da osigura viši nivo zaštite građana Evropske unije kroz jačanje i unapređenje brze i efikasne saradnje policijskih i sudskih vlasti država članica.¹ Svrha uspostavljanja ove saradnje je sprečavanje, ali isto tako i borba protiv, s jedne strane rasizma i ksenofobije, i s druge strane, organizovanog kriminala, naročito terorizma, trgovanja belim robljem, krivičnih dela protiv dece, kao i krijumčarenja droge i oružja, korupcije ili krivotvorenja (Barbe, 2002). Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima počiva na saradnji između: nacionalnih policija, nacionalnih carinskih organa i nacionalnih sudskih službi.

Inače, policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, u najvećoj meri, sprovodile su i sprovode agencije koje je, u okviru 3. stuba, Evropska unija osnovala za te svrhe. To su: Evropska policijska služba (Evropol), Evropska agencija za pravosudnu saradnju (Eurojust) i Evropska pravosudna mreža.

Dakle, ovako je izgledala policijska i pravosudna saradnja unutar Evropske unije nakon reforme predviđene Ugovorom iz Amsterdama. Ugovor iz Nice iz 2001. godine ne donosi bitne novine kada je reč o saradnji u okviru 3. stuba EU. Međutim, Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godina, sadrži veliki broj novih rešenja vezano za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima i policijsku saradnju. Može se konstatovati da se Ugovorom iz Lisabona, suštinski menja, način rada u ovoj oblasti.

U radu će najpre biti analizirane novine vezano za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima i policijsku saradnju predviđene Ugovorom iz Lisabona, a nakon toga predstavljene tri agencije (tela) preko kojih se odvija saradnja između država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Novine predviđene ugovorom iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je razbijanje tzv. tripartitne strukture i izmenjeni su Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice. S obzirom na to da Evropska unija dobija pravni subjektivitet i nasleđuje Evropsku zajednicu, Ugovor o osnivanju Evropske zajednice menja naziv u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Dakle, kada je reč o nekadašnjem 3. stubu, naslov VI Ugovora EU o policijskoj i pravosudnoj saradnji postaje deo naslova IV Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Naime, Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije dodaje se novi naslov „Oblast slobode, bezbednosti i pravde“ koji se sastoji od pet poglavlja, a to su: Opšte odredbe; Politika o pograničnoj kontroli, azilu i imigracijama; Pravosudna saradnja u građanskim stvarima; Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima i Policijska saradnja.

Ukoliko bi trebalo izdvojiti oblast u kojoj Ugovorom iz Lisabona nisu samo pojednostavljene odredbe Osnivačkih ugovora, već je zaista izvršena reforma, onda je to sigurno prostor slobode, bezbednosti i pravde. Ugovor iz Lisabona omogućava značajan napredak u oblasti slobode, bezbednosti i pravde kako u

¹ Čl. 29 Ugovora EU.

pogledu funkcionisanja institucija, tako i u pogledu materijalne sadržine različitih politika iz ove oblasti. Ciljevi Unije u ovoj oblasti definisani su na sledeći način: „Unija predstavlja prostor slobode, bezbednosti i pravde i, poštujući ljudska prava i različite pravne sisteme i tradicije država članica. Unija obezbeđuje visok stepen sigurnosti merama kojima se sprečava kriminal, rasizam i ksenofobija i merama za koordinaciju između policijskih i pravosudnih organa, kao i ostalih nadležnih organa, kao i međusobnim priznanjem presuda u krivičnim stvarima“².

Naravno, pored ove suštinske, strukturne izmene, Ugovorom iz Lisabona predviđen je niz novih, konkretnih rešenja u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Ona se odnose na: način donošenja odluka, pravne akate, nadležnost Evropskog suda pravde, ulogu nacionalnih parlamenata, jačanje borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala i mogućnost osnivanja Kancelarije evropskog tužioca.

Način donošenja odluka

Odluke u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima nekada su se donosile saglasnošću svih država članica, da bi stupanjem na snagu Ugovorom iz Lisabona situacija bitno izmenila. Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije primena postupka saodlučivanja i glasanja kvalifikovanom većinom proširena je na veliki broj novih oblasti. Ove izmene u skladu su sa odredbom na osnovu koje postupak saodlučivanja postaje redovni zakonodavni postupak³, čime se jača uloga Evropskog parlamenta. U postupku saodlučivanja Evropski parlament ima ravnopravnu, tj. jednaku ulogu sa Savetom. Izjednačavanje uloge Parlamenta i Saveta predstavlja značajan doprinos demokratizaciji Evropske unije u celini. Dakle, na osnovu Ugovora iz Lisabona, postupak saodlučivanja primenjuje se na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, dozvoljene migracije i integraciju državljana trećih zemalja i mere koje se odnose na vizni režim za državljane trećih država i pravila o uniformnom formatu vize.

Budući da se radi o oblasti koja obuhvata vrlo osetljiva pitanja vezana za suverenost država članica koja su dugo ljubomomo čuvana u njihovoj isključivoj nadležnosti, Ugovor iz Lisabona predvideo je i kočnice, tako da države članice mogu da deluju ukoliko smatraju da su im povređeni nacionalni interesi. (Čavoški & Reljanović, 2009). Naime, ukoliko neka država članica smatra da će nacrt zakonodavnog akta imati uticaja na osnovne aspekte nacionalnog krivičnog sistema, slučaj se može uputiti Evropskom savetu na razmatranje. Na taj način se suspenduje sam postupak saodlučivanja. U roku od četiri meseca od suspenzije, i nakon rasprava i postizanja konsenzusa, Evropski savet vraća Savetu ministara nacrt zakonodavnog akta, čime se nastavlja redovni zakonodavni postupak. Međutim, u slučaju da se u predviđenom roku ne postigne dogovor, najmanje devet država članica može da nastavi saradnju na osnovu spornog pravnog akta. Zainteresovane države o tome moraju da obaveste Evropski parlament, Savet ministara i Komisiju koji im daju odobrenje za produbljene saradnje. Na ovaj način se zapravo otvaraju vrata tzv. diferencirane integracije, tj. pokreće se mehanizam bliže (ubrzane) saradnje koji je u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova omogućen Ugovorom iz Lisabona. Inače, bliža saradnja predstavlja mehanizam na osnovu koga države članice koje nameravaju da uspostave bližu međusobnu saradnju mogu da koriste institucije, postupke i mehanizme predviđene Ugovorima, uz poštovanje odrađenih uslova.

Pored redovnog zakonodavnog postupka (postupka saodlučivanja) u kome se odluke donose kvalifikovanom većinom, Ugovorom iz Lisabona predviđen je i tzv. specijalni postupak u kome se odluke usvajaju jednoglasno, nakon konsultovanja Evropskog parlamenta. Specijalni zakonodavni postupak primenjuje se u manjem broju slučajeva.

² Čl. 67 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

³ Čl. 251 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

Pravni akti

Ugovorom iz Lisabona u potpunosti se napušta dualizam pravnih akata i omogućava lakše razumevanje pravnog dejstva pravnih akata Unije. (Čavoški & Reljanović, 2009). Predviđeno je da se instrumenti, koji su se doskoro koristili u okviru 3. stuba EU, kao što su okvirne odluke, zajednički stavovi, odluke i konvencije, više ne upotrebljavaju, tj. da oni ustupaju mesto tzv. tradicionalnim instrumentima. Pod tradicionalnim instrumentima podrazumevaju uredbе, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Inače, prema Ugovoru iz Lisabona ovi akti se nazivaju zakonodavni akti Evropske unije.

Dakle, od kada je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja upotrebljavaju se i u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima i policijske saradnje,

Nadležnost Evropskog suda pravde

Evropski sud pravde dugo vremena nije imao nadležnosti u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima (3. stub EU), jer je postojao veliki strah država članica od donošenja precedenčnih odluka kojima bi se utvrdili standardi rada i poštovanja osnovnih ljudskih prava u ovoj oblasti koji su viši od nacionalnih standarda. (Čavoški & Reljanović, 2009). Ugovorom iz Lisabona izmenjena je nadležnost Evropskog suda pravde, iako on i dalje nema opštu nadležnost da tumači i kontroliše zakonitost akata usvojenih u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Dakle, kada je reč o pravosudnoj i policijskoj saradnji u krivičnim stvarima, ovaj sud nije nadležan da kontroliše zakonitost ili srazmernost operacija koje preduzimaju policijski organi u primeni zakona ili održavanju javnog reda i mira.

Ugovorom iz Lisabona predviđena je jedna novina kada je reč o prethodnom pitanju. Naime, Evropski sud pravde postupa u najkraćem mogućem roku kada se prethodno pitanje, postavljeno pred sudom u državi članici, odnosi na lice u pritvoru.

Uloga nacionalnih parlamenata

Ugovor iz Lisabona predstavlja značajan korak na putu jačanja uloge nacionalnih parlamenata u okviru pravnog poretka EU i samim tim demokratizacije Unije. Ovim ugovorom osnažena je zakonodavna uloga nacionalnih parlamenata država članica. Predviđeno je da se nacionalnim parlamentima moraju slati svi nacrti Komisije, kao i inicijative različitih država članica, inicijative Evropske centralne banke i zahtevi Evropskog suda pravde. I sam Evropski parlament ima obavezu da nacрте dostavlja nacionalnim parlamentima.

Nacionalni parlamenti dužni su da proveravaju usklađenost predloga zakonodavnih akata sa načelom supsidijarnosti, među koje spadaju i nacrti zakonodavnih akata koji se odnose na pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima i policijsku saradnju. Ugovorom iz Lisabona takođe je predviđeno da se Evropski parlament i nacionalni parlamenti informišu o rezultatima nadzora nad sprovođenjem ove politike u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, tačnije oblasti slobode, bezbednosti i pravde koji vrše Komisija i države članice.⁴

Borba protiv terorizma i organizovanog kriminala

Jedan o ciljeva Ugovora iz Lisabona je jačanje borbe protiv terorizma, organizovanog kriminala i srodnih krivičnih dela. U svetlu toga, ovaj ugovor predviđa niz novih rešenja, među kojima su i odredbe

⁴ Čl. 61C Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

vezano za veoma važno pitanje oduzimanja imovinske koristi nastale izvršenjem krivičnog dela. Evropski parlament i Savet, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, treba da definišu pravni okvir koji se odnosi na kretanje kapitala i ostalih finansijskih isplata, kao što su zamrzavanje fondova, finansijskih sredstava i materijalne koristi koji su vlasništvu fizičkih i pravnih lica. Savet na predlog Komisije usvaja mere potrebne za primenu ovog pravnog okvira.

Ugovorom iz Lisabona predviđena je još jedna značajna novina u ovoj oblasti i odnosi se na samo definisanje krivičnih dela i sankcija za njihovo izvršenje. Naime, Savet i Parlament u redovnom zakonodavnom postupku mogu da usvoje direktive koje sadrže minimalne standarde za definisanje krivičnih dela i sankcija, pre svega u oblasti ozbiljnog kriminala koji ima prekogranični karakter koji je rezultat prirode i dejstva krivičnog dela u pitanju ili iz potrebe da se na zajedničkoj osnovi bori protiv tog dela.⁵ Ugovorom je, takođe, predviđena nekolicina dela koja ispunjavaju ove uslove, kao što su: terorizam, trgovina ljudima i seksualna eksploatacija žena i dece, nezakonita trgovina drogama, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, falsifikovanje sredstava plaćanja, kompjuterski kriminal i organizovani kriminal. Pored ovih, unapred određenih krivičnih dela, Savetu je ostavljena mogućnost da proširi listu, tj. da definiše i dodatna krivična dela, ukoliko se to ispostavi kao potrebno. U tom slučaju, neophodno je da se postigne jednoglasnost u Savetu i da se dobije odobrenje Evropskog parlamenta.

Kancelarija evropskog tužioca

Svakako jedna od najzanimljivijih novina predviđenih Ugovorom iz Lisabona u cilju borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala jeste mogućnost osnivanja Kancelarije evropskog tužioca. Savet može jednoglasno da odluči da ustanovi Kancelariju evropskog tužioca, nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta.⁶ Međutim, ukoliko se ne postigne jednoglasnost u Savetu, najmanje devet država članica može da podnese Evropskom savetu nacrt akta kojim se osniva ova Kancelarija. U tom slučaju, postupak u Savetu se obustavlja. Evropski savet će, u roku od četiri meseca od suspenzije postupka, i nakon razmatranja i postizanja konsenzusa, ponovo poslati Savetu nacrt akta o osnivanju Kancelarije. Ako se ne postigne konsenzus, najmanje devet zainteresovanih država članica može u istom roku, a na osnovu nacrtu akta, da pokrene i uspostavi mehanizam bliže saradnje. Države članice, koje su zainteresovane za otpočinjanje bliže saradnje, dužne su da o tome obaveste Evropski parlament, Savet i Komisiju.

Osnovni cilj uspostavljanja Kancelarije evropskog tužioca je jačanje borbe protiv organizovanog kriminala i drugih finansijskih prestupa. Evropski javni tužilac je nadležan da, u saradnji sa Evropolom, pokrene istragu i krivično goni počiniocima krivičnih dela i njihove saučesnike za krivična dela protiv finansijskih interesa Zajednice. Osim toga, Evropski javni tužilac vrši ulogu javnog tužioca pred nacionalnim sudovima država članica. Takođe je predviđeno da, u slučaju da je potrebno, Evropski savet ima ovlašćenje da proširi nadležnosti Evropskog javnog tužioca.

Specijalizovane agencije

U cilju unapređenja saradnje između država članica u okviru 3. stuba EU osnovane su specijalizovane agencije. To su: Evropska policijska služba (Evropol), Evropsko odeljenje za pravosudnu saradnju (Eurojust) i Evropska pravosudna mreža. Saradnja između država članica Evropske unije u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova se, zapravo, odvija se kroz rad ova tri tela.

⁵ Čl. 83 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

⁶ Čl. 69E Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

Evropska policijska služba (Evropol)

Evropol (Evropska policijska služba) je kriminalistička obaveštajna agencija sa sedištem u Hagu (Holandija). Osnivanje Evropola dogovoreno je 1992. godine Ugovorom iz Maastrichta, a agencija je počela sa ograničenim operacijama 3. januara 1994. godine, ali samo kao Evropsko odeljenje za drogu. Konvencija o formiranju Službe evropske policije usvojena je 26. jula 1995. u Briselu⁷, stupila je na snagu 1. oktobra 1998, a Evropska policijska služba počela je sa punim radom 1. januara 1999. godine. Ubrzo nakon uspostavljanja Evropola, Konvencija Evropol je bila predmet nekoliko važnih izmena u vidu dopunskih Protokola iz 2000,⁸ 2002⁹ i 2003.¹⁰ godine. Budući da dopunske protokole moraju ratifikovati nacionalni parlamenati, oni su, usled komplikovanih nacionalnih postupaka ratifikacije, stupili na snagu tek 2007. godine.

Dakle, svi pravni osnovi rada Evropola su ugovornog karaktera, kao što je slučaj i kod većine drugih organizacija u okviru 3. stuba. Da bi određena izmena ili dopuna Konvencije ili Protokola mogla da stupi na snagu moraju je ratifikovati sve države članice. Samim tim u velikoj meri se usporava postupak donošenja odluka, jer se često bar jedna zemlja ne složi sa predloženim izmenama (Lavranos, 2003). Kako bi prevazišle postojeće nedostatke i sporost postupaka, države članice su u aprilu 2009. godine donele odluku da Evropol, od 1. januara 2010. godine, dobije status evropske agencije, čime su unete značajne izmene u rad Evropola. Posledice ovakve reforme su dvojake. S jedne strane, Evropol se sada finansira iz budžeta EU, dok se nekada finansirao iz godišnjih doprinosa država članica. Takođe, zaposleni u Evropolu imaju status službenika Evropske unije. S druge strane, sve odluke o izmenama vezano za strukturu, nadležnost, način funkcionisanja i druga važna pitanja, donose se na nivou Unije i nije potrebna posebna saglasnost svih država članica.

Na osnovu člana 2 Konvencije, Evropol ima za cilj da poboljša efikasnost nadležnih službi država članica i njihovu saradnju na sprečavanju i borbi protiv: terorizma, ilegalne trgovine drogom, ilegalne emigracije, eksploatacije ljudskih bića, trgovine ukradenim vozilima, pranja novca koji potiče iz raznih kriminalnih radnji i razna krivična dela u vezi sa tim, krivotvorenja (falsifikovanje evra) novca i drugih načina plaćanja.

Što se tiče nadležnosti Evropola, Konvencijom je predviđeno da će se on angažovati u slučajevima kada postoje konkretne indicije o postojanju neke kriminalne organizacije ili strukture na području dve ili više država članica i kada se, s obzirom na obim i ozbiljnost slučaja, nameće potreba da države članice pokreću zajedničku akciju. Dakle, *conditio sine qua non* angažmana Evropola je da je da postoji osnovana sumnja da je u neku kriminalnu strukturu uključeno najmanje dve ili više država članica i da je potrebno da države pokreću zajedničku akciju (Ćeranić & Rabrenović, 2009).

Konvencijom je propisano da Evropol obavlja zadatke kao što su: olakšanje razmene informacija između država članica i prikupljanje, sortiranje i analiza informacija i podataka. Zatim predviđeno je da Evropol preko svojih nacionalnih jedinica, odmah obaveštava nadležne službe država članica o informacijama koje se na njih odnose i o utvrđenim vezama između krivičnih dela, olakšava istragu u državama članicama, dostavljajući nacionalnim jedinicama sve informacije bitne za taj slučaj i koristi

⁷ *Europol Convention, OJ, C 316, 27 November 1995.*

⁸ *Council Act of 30 November 2000 drawing up, on the basis of Article 43 (1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) a Protocol amending Article 2 and the Annex to that Convention, OJ C 358 of 13.12.2000.*

⁹ *Council Act of 28 November 2002 drawing up a Protocol amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol, OJ C 312 of 16.12.2002.*

¹⁰ *Council Act of 27 November 2003, drawing up, on the basis of Article 43 (1) of the Convention of the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) a Protocol amending that Convention, OJ C 2 of 06.01.2004*

prikupljene i memorisane podatke. Osim toga, radi unapređenja saradnje i efikasnosti, posredstvom nacionalnih jedinica nadležnih službi država članica u skladu sa ciljevima saradnje i efikasnosti, Europol obavlja i sledeće zadatke: proširuje stručna znanja koja se koriste u istragama nadležnih službi država članica i pruža savete u postupku istrage, daje strateške podatke za lakše, efikasnije i racionalnije korišćenje raspoloživih resursa na nacionalnom nivou, za operativne potrebe i priprema izveštaje o obavljenim poslovima.

Veoma je važno naglasiti da Evropol nema izvršna ovlašćenja, već samo predstavlja servis za podršku policijskim službama država članica EU. Kada je reč o tzv. terenskom radu, službenici Evropola nisu ovlašćeni da više istrage u zemljama članicama niti da hapse osumnjičene. U pružanju podrške, Evropol sa svojim mehanizmima (razmenom informacija, obaveštajnim analizama, ekspertizama i obukom) može samo doprineti merama koje sprovode relevantni državni organi (Quillet, 2007).

Rad Evropola je zamišljen na osnovu mreže koja uključuje: centralnu jedinicu u Hagu, nacionalne jedinice i kontakt osobu u svakoj od država. Svaka nacionalna jedinica upućuje u Evropsku policijsku službu najmanje jednog oficira za vezu. Zadatak nacionalnih jedinica je da centrali u Hagu šalju sve podatke koje smatraju relevantnim, a koji se tiču krivičnih dela u njihovoj nadležnosti. Ove nacionalne jedinice, takođe, izrađuju studije i analize podataka za koje smatraju da mogu biti korisne. Što se tiče same centrale, njen zadatak se ne sastoji samo u prikupljanju informacija, već je saradnja dvosmerna. Naime, na zahtev nacionalne jedinice, centralna jedinica će im dostaviti podatke i analize podataka koji ih interesuju.

Evropol ima status pravnog lica, što znači da u svim državama članicama Evropol ima pravnu sposobnost priznatu u najširem smislu pravnom licu, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Evropol može sticati ili otuđiti nepokretnu i pokretnu imovinu i voditi spor. Organi Evropola su: upravni odbor, direktor, finansijski kontrolor i budžetski komitet.

Evropska agencija za pravosudnu saradnju (Evrojust)

U cilju unapređenja borbe protiv ozbiljnih krivičnih dela čiji su počinioci transnacionalne kriminalne organizacije, na sastanku Evropskog saveta u Tampereu oktobra 1999. godine doneta je odluka o osnivanju stalnog tela zaduženog za pravosudnu saradnju – Eurojusta. Odlukom Saveta 28. februara 2002. godine¹¹ uspostavljena je Evropska agencija za pravosudnu saradnju (Eurojust) sa sedištem u Hagu (Holandija). Agencija je počela sa radom 14. juna 2002. godine, nakon što je Svet na sastanku od 13. juna iste godine, potvrdio pravila postupka. Eurojust je organ Evropske unije i ima svojstvo pravnog lica. Odluka o uspostavljanju Eurojusta dva puta je menjana. Najpre amndmanom od 18. juna 2003. godine¹², a zatim Odlukom od 16. decembra 2008. godine¹³. Ovom odlukom predviđen je niz novina čiji je cilj da se poveća efikasnost Eurojusta u borbi protiv teških oblika krivičnih dela, pre svega organizovanog kriminala.

Ciljevi Eurojusta predviđeni su članom 3 Odluke Saveta iz 2002. godine i potvrđeni Odlukom iz 2008. godine, uz minimalne izmene, prevashodno tehničke prirode. Ciljevi su podeljeni u tri grupe. Prvo, kada se radi o istrazi i krivičnom gonjenju koji se tiču dve ili više država članica povodom teških krivičnih dela, naročito oraganizovanih, cilj Eurojusta je da stimuliše i unapređuje koordinaciju između nadležnih vlasti država članica, uzimajući u obzir svaki zahtev koji potiče od nadležne vlasti države članice i svaku informaciju koju obezbedi bilo koje nadležno telo. Takođe, Eurojust ima za cilj da unapređuje saradnju

¹¹ Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view of reinforcing the fight against serious crime.

¹² Council Decision of 18 June 2003, amending Decision 2002/187/JHA.

¹³ Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA.

između nadležnih vlasti država članica. Drugo, na zahtev nadležne vlasti države članice, Evrojust pruža pomoć prilikom istraga i krivičnih progona koji se tiču samo te države članice i države koja nije članica kada je, na osnovu odredbi Odluke o osnivanju Evrojista, sa pomenutom državom zaključen sporazum o uspostavljanju saradnje ili ako postoji suštinski interes za pružanje takve pomoći. Treće, prema pravilima predviđenim Odlukom i na zahtev bilo nadležne vlasti države članice bilo Komisije, Evrojust može da pomaže istrage i krivične progone koji se tiču samo te države članice i Zajednice.

Što se tiče nadležnosti Evrojista, na osnovu Odluke iz 2008. godine, opšta nadležnost Evrojista obuhvata krivična dela i prekršaje u pogledu kojih Evropol u svako doba ima nadležnost da postupa, kao i sve ostale prekršaje koji su počinjeni vezano za ova krivična dela i prekršaje. Evrojust može na zahtev nadležne vlasti države članice da pomaže, saglasno svojim ciljevima, istrage i krivična dela gonjenja i za druge vrste krivičnih dela pored pomenutih.

Što se tiče organizacione strukture Evrojista, svaka država članica EU imenuje po jednog člana Evrojista u skladu sa svojim pravnim sistemom. Članovi Evrojista mogu biti tužioci, sudije i pripadnici policijskih snaga ekvivalentnih sposobnosti. U cilju unapređenja efikasnosti rada Evrojista, Odlukom iz 2008. godine, predviđeno je da stalno radno mesto nacionalnih članova mora biti u sedištu Evrojista u Hagu. Takođe, svaki nacionalni član ima jednog pomoćnika i jednog asistenta. Pomoćnici i asistenti mogu imati stalno radno mesto u sedištu Evrojista. Nacionalni članovi, pomoćnici i asistenti podležu nacionalnom pravu svojih država članica kada je reč o pitanjima koja se tiču njihovog statusa.

Evrojust izvršava svoje zadatke putem jednog ili više nacionalnih članova ili kao Koledž (Kolegijum) koga čine svi nacionalni članovi. Dakle, u ovom trenutku Koledž ima 27 članova. Svaki nacionalni član raspolaze jednim glasom. Koledž je odgovoran za organizaciju i delovanje Evrojista. Među svojim članovima, Koledž bira predsednika i ukoliko oceni da je neophodno, bira dva ili više potpredsednika. Rezultate ovih izbora potvrđuje Savet.

Jedna od značajnijih novina, predviđena Odlukom iz 2008. godine odnosi se na stvaranje službe koja radi po sistemu 24/7, da bi odgovorila na hitne zahteve (*On-call coordination, OCC*). Ovu službu čine postojeći predstavnici, ili njihovi zamenici ili asistenti, po jedan iz svake države članice. Cilj usostavljanja ovakve službe je da se omogućí urgentno reagovanje na zahteve za informacijama ili priznavanjem neke sudske odluke. Reč je o onim situacijama u kojima je protok vremena od izuzetnog značaja ili kada se po zahtevu mora postupiti odmah po njegovom prijemu.

Odlukom iz 2008. godine kojom je izmenjena Odluka iz 2002. godine, uređen je odnos Evrojista sa trećim državama i organizacijama. Jačanje saradnje sa trećim državama jedan je prioriteta Evrojista, kao vid suprotstavljanja globalnom kriminalu. Ova saradnja zasniva se na sporazumima koje Evrojust zaključuje sa trećim državama. Budući da su u pitanju bilateralni ugovori, čiji je sadržaj skoro identičan, može se zaključiti da su ovi ugovori koje Evrojust zaključuje sa trećim zemljama u osnovi tipski (Ćeranić & Lepetić, 2009).

Evropska pravosudna mreža

Evropska pravosudna mreža (*European Judicial Network- EJN*) je osnovana Zajedničkom akcijom Saveta od 29. juna 1998. godine¹⁴. Ona predstavlja decentralizovanu mrežu uspostavljenu između pravnikâ i sudija EU koji rade na krivičnim predmetima (Kareklas, 2009). Svrha uspostavljanja Evropske pravosudne mreže je unapređenje pravosudne saradnje u krivičnim stvarima u smislu brže i efikasnije razmene informacija između država članica Evropske unije. Na taj način omogućava se organizovana i

¹⁴ *Joint Action 98428/JHA of 29 June 1998, adopted by the Council, on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network*

efikasna borba protiv teških oblika kriminala, naročito organizovanog kriminala, korupcije, trgovine drogom, terorizma.

U vreme kada je Evropska pravosudna mreža ustanovljena, Evrojust nije postojao. Osnivanjem Evrojusta ova mreža je izgubila na značaju, da bi se odnedavno našla i u njegovoj organizacionoj strukturi. S obzirom na to da se nadležnosti ove dve agencije preklapaju u jednom delu, ovakvo rešenje smatra se logičnim. EJNI funkcioniše kao deo Evrojusta, ali radi kao posebna jedinica i uživa autonomiju. Iako je nekada EJNI imala svoj nezavistan Sekretarijat, Odlukom iz 2008. godine predviđeno je da Sekretarijat EJNI predstavlja deo administracije Evrojusta, kao njegovo posebno odeljenje. Inače, Evropska pravosudna mreža se odavno nalazi u okviru budžeta Evrojusta, tj. nema finansijsku samostalnost.

Evropsku pravosudnu mrežu čine kontaktne tačke koje imenuju, s jedne strane, države članice i, s druge strane, Komisija. Svaka država članica EU određuje jednu ili više kontaktnih tačaka u skladu sa svojim ustavnim propisima, pravnom tradicijom i unutrašnjom strukturom. Kontaktne tačke mogu biti centralne nacionalne vlasti nadležne za međunarodnu pravosudnu saradnju, pravosudne vlasti i druge nadležne vlasti koje imaju specifična ovlašćenja u domenu međunarodne pravosudne saradnje uopšte ili protiv određenih teških oblika kriminala (kao što su npr. organizovani kriminal, korupcija, trgovina drogom, terorizam). Inače, u Evropskoj uniji od 27 država članica trenutno postoji oko 400 kontaktnih tačaka. Evropska komisija, takođe, imenuje kontaktne tačke za oblasti koje ulaze u njenu sferu nadležnosti.

Evropska pravosudna mreža funkcioniše na tri načina. Najpre, ona olakšava uspostavljanje kontakta između kontaktnih tačaka različitih država članica, zatim organizuje periodične sastanke nacionalnih predstavnika država članica i na kraju permanentno dostavlja određene osnovne informacije posredstvom telekomunikacione mreže.

Kontaktne tačke predstavljaju posrednike i njihov zadatak sastoji se u tome da olakšaju pravosudnu saradnju između država članica EU, prvenstveno kada je reč o aktivnostima protiv teških oblika kriminala. Kontaktne tačke stoje na raspolaganju lokalnim pravosudnim vlastima i drugim nadležnim vlastima u svojoj državi, kontaktnim tačkama drugih država, kao i lokalnim pravosudnim vlastima i drugim nadležnim vlastima drugih država. Osnovni zadatak kontaktnih tačaka je da omogućе uspostavljanje što boljeg i direktnog kontakta između ovih struktura. Kako bi zahtevi za pravosudnu saradnju bili formulisani na efikasan način i poboljšala se pravosudna saradnja uopšte, kontaktne tačke obezbeđuju pravne i praktične informacije neophodne lokalnim i drugim vlastima u svojim državama, kontaktnim tačkama i lokalnim pravosudnim vlastima drugih država.

Evropska pravosudna mreža se sastaje periodično, na *ad hoc* osnovi, u zavisnosti od potrebe na koju ukažu njeni članovi, na poziv predsedništva Saveta koji takođe uzima u obzir i želje država članica. Sastanci se, u principu, održavaju u Briselu u prostorijama Saveta, prema pravilima utvrđeni unutrašnjim pravilnikom. Ciljevi periodičnih sastanaka EJNI su, s jedne strane, da se omogućе kontaktnim tačkama da se upoznaju i da razmenjuju iskustva, naročito vezano za funkcionisanje mreže i, s druge strane, da budu platforma za diskusiju o praktičnim i pravnim problemima sa kojima se susreću države članice u okviru pravosudne saradnje, naročito za sprovođenje mera koje donosi Evropska unija (Ćeranić, 2009).

Često se postavlja pitanje da li ima potrebe za postojanjem dva različita mehanizma za davanje pravne pomoći? Prilikom razmatranja ovog pitanja trebalo bi imati u vidu da se ne radi o dva ista mehanizma, jer jedan svoj rad zasniva na *ad hoc*, a drugi na formalizovanoj saradnji. Naime, organizacija Evropske pravosudne mreže se razlikuje od Evrojusta i mnogo je efikasnija. Kontakt osoba ima mnogo više i nalaze se u samoj državi. One odlično poznaju pravni sistem i postupke koji mogu biti od značaja za organ neke druge države. Evrojust, pak, predstavlja strukturu koja obezbeđuje formalnu saradnju kroz institucionalizaciju mehanizama saradnje i razmene podataka između pravosudnih organa država članica i uzajamno priznanje sudskih odluka i izvođenje ili priznavanje procesnih radnji. Otuda je EJNI komplementaran sa Evrojustom, pre nego konkurentan. Može se reći da je takođe operativniji i lišen gotovo svakog formalizma, kao i da je

idealna za slučajeve kada nije potrebna institucionalna saradnja, već brza informacija ili podatak koji će se dobiti *ad hoc* interakcijom sa stručnim licem. (Čavoški & Reljanović, 2009).

Zaključni osvrt

Materija Policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima (nekadašnji 3. stub EU) predstavlja veoma značajnu oblast prava Evropske unije. Imajući u vidu da Unija odavno nije više samo ekonomski subjekt, već regionalna međunarodna organizacija u kojoj živi oko pola milijarde ljudi, izuzetno je značajno da se obezbedi odgovarajuća sigurnost njenih stanovnika. Ipak, saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova relativno je novijeg datuma. Razlozi za to su dvostruki: s jedne strane, države članice imaju veoma različite koncepte kada je reč o organizaciji pravosudnih i policijskih organa, a s druge strane, reč je o izuzetno osetljivim oblastima u kojima zemlje dugo vremena nisu bile spremne da se odreknu dela suvereniteta. Stoga je saradnja u ove dve oblasti, po prvi put predviđena Ugovorom iz Maastrichta, dugi niz godina počivala na međudržavnoj saradnji. Tek je stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona izmenjena situacija kada je reč o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima i policijskoj saradnji. Naime, ovim ugovorom je, pre svega, ukinuta struktura Evropske unije zasnovana na 3 stuba, tj. „izbrisane“ su razlike među stubovima. Takođe, Ugovor iz Lisabona sadži poseban deo koji nosi naziv Prostor slobode, bezbednosti i pravde u okviru koga značajno mesto zauzimaju poglavlja posvećena pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima i policijskoj saradnji.

Iako je jedan od ciljeva Evropske unije da se, između ostalog, obezbedi sigurnost njenih građana, Unija do nedavno nije imala adekvatan pravni okvir kako bi odgovorila zahtevima u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima i policijske saradnje. U tom smislu reforma predviđena Ugovorom iz Lisabona bila je neophodna. S obzirom na to da je ovaj ugovor relativno skoro počeo da se primenjuje u Uniji, 1. decembra 2009. godine, još je rano davati ocene o efikasnosti reforme. Dakle, kakvi će biti konkretni rezultati primene novih rešenja predviđenih Ugovorom iz Lisabona, ostaje da vidi. U ovom trenutku, sa sigurnošću se jedino može reći da je reforma u okviru Prostora slobode, bezbednosti i pravde bila veoma značajna za nastavak regularnog funkcionisanja proširene Evropske unije koju čini 27 država članica, a čiji će se broj u budućnosti najverovatnije povećavati.

Literatura

1. Barbe E. (2002). *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Paris: La documentation Française.
2. Čavoški A., & Reljanović M. (2009). *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, Beograd: Službeni glasnik.
3. Čeranić J., & Rabrenović A. (2009). Evropol- Treći stub Evropske unije. In Kron L. (Ed) *Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji*, 275-292. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
4. Čeranić J., & Lepetić J. (2009). Evrojust - jačanje pravosudne saradnje u Evropskoj uniji, *Prvani život*, 14, 159-176.
5. Čeranić J. (2009). Evropska pravosudna mreža u krivičnim stvarima, *Evropsko zakonodavstvo* 29-30, 42-56.
6. Dollat P. (1998). *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne- enjeux et perspectives*, Paris: Bruylant.
7. Kareklas S.E. (2009), *Krivično pravo Evropske unije*, Beograd: Institut za uporedno pravo.
8. Košutić B. (2006). *Uvod u evropsko pravo*, Beograd: Zavod za udžbenike.

9. Lavranos N. (2003). Europol and the Fight Against Terrorism, *European Foreign Affairs Review (Kluwer Law International)*, 8 (2), 259-275.
10. Quillet N. (2007). Le traité de Prüm relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, *Revue du Marché commun de l'Union européenne* 513, 621-627.
11. Vukadinović R. (2006). *Pravo Evropske unije*, Kragujevac: Centar za pravo Evropske unije.

Summary

The paper analyses judicial cooperation in criminal matters and police cooperation in the European Union (former third pillar of the European Union) following the Lisbon Treaty reform. The Reform Treaty was signed at the European Council conference in Lisbon on 13th of December 2007 and entered into the force on 1st of December 2009.

After introductory notes with regard to development of the police and judicial cooperation in criminal matters in European Union, the authors analyse the new solutions regarding the judicial cooperation in criminal matters and police cooperation provided by the Lisbon Treaty (for example: procedure of codecision became the ordinary legislative procedure; regulations, directives, decisions and opinions became the legal acts in the field of judicial cooperation in criminal matters and police cooperation; the role of the Court of justice is enlarged; the position of the national parliaments is strengthened etc.). A special attention is paid to the possibility of the establishment of the European Public Prosecutor's Office. In order to combat crimes affecting the financial interests of the Union, the Council, by the means of regulations adopted in accordance with a special legislative procedure, may establish the European Public Prosecutor's Office from Eurojust. The Council shall act unanimously after obtaining the consent of the European Parliament.

The second part of the article is dedicated to the agencies established in order to enhance the cooperation in the field of the police and judicial cooperation in criminal matters, such as the European Police Service (Europol), the European Union's Judicial Cooperation Unit (Eurojust) and the European Judicial Network (EJN). Europol's mission is to support and strengthen action by the Member States' police authorities and other law enforcement services and their mutual cooperation in preventing and combating serious crime affecting two or more Member States, terrorism and forms of crime which affect a common interest covered by the Union policy. Eurojust's mission is to support and strengthen coordination and cooperation between national investigating and prosecuting authorities in relation to serious crime affecting two or more Member States or requiring a prosecution on common bases, on the basis of operations conducted and information supplied by the Member States' authorities and by Europol. The aim of the European Judicial Network is to improve judicial cooperation between the Member States of the European Union at legal and practical level in order to combat serious crimes (in particular organized crime, corruption, drug trafficking, terrorism). Eurojust maintains privileged relations with the European Judicial Network based on consultation and complementarity.

Within the concluding observations, the authors sum up presented observations and especially emphasize the importance of the judicial cooperation in criminal matters and police cooperation in the European Union.

MEĐUNARODNI I REGIONALNI OKVIRI SARADNJE U BEZBEDNOSTI: PERSPEKTIVE POLICIJSKE SARADNJE U BORBI PROTIV SAVREMENIH PRETNJI BEZBEDNOSTI

prof. dr Mladen Bajagić

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

prof. dr Srđan Milašinović

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

M.A. Nemanja Marinković

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: U radu se govori o teorijskom i konceptualnom okviru saradnje u bezbednosti kroz uočavanje i mapiranje postojećih oblika međunarodne i regionalne policijske saradnje, sa akcentom na kritičku analizu stalnih i *ad hoc* modaliteta regionalne i međunarodne saradnje nacionalnih policija. Naime, iako međunarodna policijska saradnja kao institucionalni vid saradnje u bezbednosti ima svoju tradiciju u evropskom i širim okvirima, ona i danas predstavlja pravi izazov, jer je još uvek prisutna opreznost država prema institucionalizaciji koncepta saradnje u bezbednosti uopšte, pa i kroz međunarodnu policijsku saradnju. Države i dalje ljubomomo nastoje očuvati suverenost u oblasti nacionalne bezbednosti i monopol na upotrebu legitimne sile, a pošto su policijski poslovi na nacionalnom nivou ovaploćenje pomenutog monopola, postavlja se pitanje spremnosti država da iskreno prihvate nužnost međunarodne policijske saradnje, posebno imajući u vidu prirodu novih pretnji bezbednosti na početku XXI veka. I pored napora na uspostavljanju pune saradnje u oblasti policijskih poslova članica Evropske Unije i država u okruženju poslednjih decenija, još uvek se ne može tvrditi da je ona dostigla zadovoljavajući nivo. U tom smislu će se rad, pored ukazivanja na značaj strateškog razvoja koncepta i sistema saradnje u bezbednosti i međunarodnu policijsku saradnju, baviti i istorijskim kontekstom ovih kategorija, u cilju davanja određenih predloga o poboljšanju postojećih i "otvaranju" novih oblasti u kojima se ta saradnja može razviti u budućem periodu. U radu će se pokušati ukazati i na nužnost i hitnost postizanja većeg nivoa vrednosne bliskosti između država i zajedničke svesti o potrebi izgradnje sistemskih rešenja za unapređenje međunarodne policijske saradnje.

Ključne reči: saradnja u bezbednosti, međunarodna policijska saradnja, pretnje bezbednosti, terorizam, organizovani kriminal, Evropska unija.

Teorijski i institucionalni okvir saradnje u bezbednosti (*cooperative security*)

Izmenjena bezbednosna stvarnost XXI veka, kao posledica delovanja tradicionalnih i pojave novih izazova i pretnji bezbednosti, doprinela je razvoju svesti država o potrebi da svoje bezbednosne interese prilagode opštim interesima kroz novi koncept saradnje u bezbednosti (*Cohen R., Mihalka M., 2001*). Ove pretnje su prevashodno posledica delovanja ljudi i organizovanih društvenih grupa, ali time nisu iscrpljene sve teme koje opterećuju savremenu bezbednosnu stvarnost, jer novi milenijum odlikuju i pretnje koje pre dolaze kao posledica odnosa između prirode i čoveka ili same reakcije prirode na različite poremećaje, odnosno "pretnje bez neprijatelja" (*threat without enemies*), pri čemu se posebno misli na sledeće probleme životne sredine: degradaciju životne sredine, ekološke migracije, prirodne katastrofe itd. (*Prins G., 2004*).

U uslovima globalizovane bezbednosne stvarnosti na temeljima modela "sveobuhvatne bezbednosti" (*comprehensive security*) razvio se koncept *saradnje u bezbednosti* (*Cooperative Security*

Concept), odnosno novi pristup dostizanju, očuvanju i unapređenju bezbednosti. Sama ideja saradnje u bezbednosti nije nova, i razvijala se i tokom XX veka da bi se pravila razlika između poznatih oblika saradnje između država (savezi, ravnoteža snaga, kolektivna odbrana, kolektivna bezbednost) i novog koncepta saradnje (Cohen R., Mihalka M., 2001). Ispoljene razlike u sagledavanju uslova i mogućnosti za uspostavljanje saradnje između država na novim vrednosnim principima, posebno poverenju (Kegley, C. W. Jr., Raymond, G. A., 2002), nisu sprečile da se koncept saradnje u bezbednosti definiše kao osnovni princip rešavanja bezbednosnih problema. Uslovi za to su pronađeni u većoj transparentnosti država, odustajanju od strategije reciprociteta, jačanju svesti o potrebi sveobuhvatnog "dubokog samovezivanja" država, i razvijanju novih strategija i institucionalnih rešenja saradnje u bezbednosti, kroz pregovore i praktična rešenja u primeni i preventivnih i represivnih mera u borbi protiv savremenih pretnji bezbednosti.

Saradnja u bezbednosti podrazumeva i razvijenu matricu *globalne kulture bezbednosti*, odnosno "globalne kulture poverenja" (*global cultures of trusts*) (Kegley, C. W. Jr., Raymond, G. A., 2002:210), koju čini razvijena svest o potrebi izgradnje poverenja i zajedničkog nastupa na polju bezbednosti, odnosno u borbi protiv svih pretnji bezbednosti, brza razmena informacija u svim pravcima, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva u oblasti krivičnog gonjenja sa preuzetim međunarodno pravnim normama, što utiče i na smanjenje troškova i količine resursa potrebnih za zajedničke bezbednosne akcije. Stvaranje pravila saradnje koja se razvija i poštuje je utemeljeno upravo na kulturi bezbednosti i poverenju, što u vrednosnom smislu znači ulaganje u proces učenja i konkretnog zajedničkog delovanja koji grade nove nivoe poverenja. Ovi osnovi obezbeđuju ambijent za institucionalizaciju različitih vidova i modela saradnje, kojima se umanjuje ili potpuno briše presudna uloga nacionalnih vlada, jer u dostizanju saradnje u bezbednosti nema mesta egoizmu, jednostranim političkim akcijama, varanju i ponašanju u obrascu bezbednosne dileme (*Ibid*, 220-225).

Dugoročna bezbednost i stabilnost kao temelji vladavine prava unutar i između država, bitni su elementi saradnje u bezbednosti. Naglasak je na izgradnji kooperativnih normi i struktura, stvaranjem unutardržavnih mehanizama i zajedničkih institucija koje unapređuju bezbednost kroz poverenje i promociju zajedničkih vrednosti (Bajagić, M., 2007:104). Saradnja u svim ekonomskim i ljudskim aspektima u budućnosti neophodna je i za promociju i unapređenje sveobuhvatne saradnje u bezbednosti. Veća saradnja vodi još većoj saradnji, odnosno povećanje saradnje vodi direktno unapređenju bezbednosti. Konačno, ona se odlikuje i motivisanošću i težnjom država za višestranom saradnjom, čiji se konkretni mehanizmi moraju stalno razvijati i proveravati u praksi (Cohen R., Mihalka M., 2001).

Bezbednosna saradnja država u oblasti policijskih poslova obiluje primerima institucionalnog i vaninstitucionalnog organizovanja kojima se one nastoje efikasno suprotstaviti međunarodnom kriminalu. Međunarodni kriminal nije zaobišao područje Evrope koja se, kao aktivni učesnik, našla u žiži svih zbivanja u XX veku. Uprkos brojnim protivrečnostima, evropske države su pokušavale pronaći rešenje za svoju bolnu i poraznu istoriju. Rezultat su raznovrsni integracioni procesi (teritorijalni i funkcionalni – ekonomski, politički, bezbednosni i sl.), čime se iskazala sposobnost prilagodavanja izmenjenim okolnostima u drugoj polovini XX veka i na razmeđu XX i XXI veka.

Zahvaljujući raznovrsnim integracionim procesima Evropa je postala i jedinstveno kriminalno-geografsko područje. Međudržavne granice na prostoru EU praktično više ne postoje, naročito za kriminalce. Zajednička evropska rešenja u ovoj oblasti jednostavno su postala *conditio sine qua non* pravovremenog sprečavanja i suzbijanja međunarodnog kriminala. U tom pogledu, od "krunskog" značaja je bilo da službe krivičnog progona ne gledaju bespomoćno kako izvršioци krivičnih dela "nestaju" u susednoj zemlji, ili kako se istražni postupci ometaju složenim birokratskim procedurama.

Evropski bezbednosni prostor i međunarodna policijska saradnja

Evropske države ulažu višedecenijske napore u oblasti policijske saradnje, ne samo kroz aktivnost Interpola već i drugih regionalnih policijskih inicijativa. Savet Evrope, kao predvorje za ulazak u ostale evropske institucije i organizacije, dao je značajan doprinos harmonizaciji pravnih propisa država članica i zaključivanju velikog broja konvencija u oblasti krivičnog prava (*Savet Evrope 1949-1996-dokumenti, 1996: 207-276*).¹ U oblastima saradnje organa unutrašnjih poslova, pravosuđa i zaštite ljudskih prava u okviru Sveta Evrope je formiran veći broj radnih i stručnih grupa i radnih tela. Najvažnije grupe su Evropski komitet za borbu protiv kriminala i grupa "Pompidu"², kao i specijalizovana radna tela: Komitet eksperata, Ad hoc Komitet o pravnim aspektima azilantata, izbeglica i apatrida, Konsultativni komitet za suzbijanje terorizma, i dr.

Do institucionalizacije EU saradnja u ovoj oblasti među državama članica evropskih zajednica započela je još 1975. godine u okviru evropske političke saradnje, u Savetu (ministara unutrašnjih poslova i pravosuđa) ili u *ad hoc* radnim grupama, ali praktično van komunitarnog sistema. Saradnja je bila vezana za većinu članica zajednica (*ECSC, EAEC, EEC*), a jedan od neophodnih uslova te saradnje je pravna sigurnost, stabilan međunarodni javni poredak, red i mir, i suzbijanje i sprečavanje kriminala. Sporazum iz Šengena dodatno je podstakao saradnju u oblasti "unutrašnje bezbednosti" država članica evropskih zajednica (*Stumm, J., 1997: 99-104*). Za saradnju je formirano više stručnih i radnih grupa i tela, od kojih se posebno ističu: Koordinaciona grupa za slobodu kretanja lica (*Grupa Rodos*), Odsek za usklađivanje borbe protiv krijumčarenja, Grupa za pružanje uzajamne pomoći (*GAM i Grupa 92*), Sistem za primenu carinskog režima, Evropski Komitet za borbu protiv opojnih droga, *Ad hoc* ekspertska grupa za probleme toksikomanije, *Ad hoc* grupa za emigraciju itd. (*Ibid, 211-215*), a po svom značaju i karakteru najvažnija je grupa *TREVI* (*Santiago M., 2000: 39-40*).³ Značaj Grupe *TREVI* je porastao posebno nakon sklapanja sporazuma u Šengenu 1985. godine. Na konferenciji održanoj 1990. godine EU je usvojila "Program aktivnosti za jačanje saradnje između policija u borbi protiv terorizma i drugih oblika organizovanog kriminala". Tako je proširena saradnja i sa "prijateljima grupe *TREVI*" (*SAD, Kanada, Maroko, Austrija, Švedska, Norveška*). Najavljivala se i mogućnost spajanja pojedinih tela sa grupom *TREVI* u policijskoj saradnji što je trebalo da otkloni njenu zbujujuću zamršenost u Zapadnoj Evropi. Saradnju evropskih država u oblasti unutrašnje bezbednosti sve do Maastrichta odlikuje „spor ali pragmatičan razvoj i prilagođavanje novim evropskim realnostima" (*Janjević M., 2003:207*). Tek usvajanjem *Jedinstvenog evropskog akta* 1986. godine dolazi do značajnijeg zaokreta, pri čemu je slobodna cirkulacija lica označena jednim od četiri osnovna elementa jedinstvenog tržišta i, kao takva, ušla u komunitarne nadležnosti, a saradnja u policijskim i pravosudnim poslovima se i dalje sporo razvijala.

¹ U domenu zajedničke saradnje u borbi protiv kriminaliteta Savet Evrope je usvojio nekoliko konvencija: o ekstradiciji sa dodatnim protokolom, o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima sa dodatnim protokolom, itd.

² Grupa "Pompidu" je osnovana 1971. godine u okviru EEZ, sa zadatkom da se azmotre problemi zloupotrebe i ilegalnog prometa droge i drugih opojnih sredstava u Evropi. Tada je odlukom Komiteta ministara EEZ formirana i "Grupa za saradnju u oblasti borbe protiv zloupotrebe i ilegalnog prometa droga".

³ Ime se vezuje za slavnu fontanu u Rimu, a naziv grupe je akronim francuskih naziva "terorizam, radikalizam, ekstremizam i međunarodno nasilje" (*Terorisme, Radicalisme, Extremisme, et Violence Internationale*). Inicijativu da se osnivanje grupe dao je Savet Evrope u Rimu 1975. godine. Još veći značaj je imala odluka od 29. juna 1976. godine, kada je u Luksemburgu usvojena rezolucija koja je imala za cilj da se stvori određeni broj studijskih grupa kao sastavnih delova *TREVI*. Tada je članstvo u *TREVI* brojalo 12 zemalja članica EZ, a grupa je delovala na tri nivoa. Prvi nivo – Ministri unutrašnjih poslova, drugi nivo – visoki policijski oficiri, treći nivo – radne grupe.

Institucionalizacija policijske saradnje u EU

Saradnja u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa je unutar EU institucionalizovana Ugovorom iz Maastrichta. Kao “treći stub” (*Isto*, 29-82), ona i formalno predstavlja njen sastavni deo, iako tada još, načelno, na međuvladinom nivou. S obzirom da su ovim ugovorom ova i druga pitanja ostala nedorečena, predviđeno je da se na međuvladinoj konferenciji 1996. godine izvrše nove revizije po nekoliko važnih pitanja. Polazeći od ovih pitanja, Evropski Savet je na sastanku u Torinu podelio ciljeve konferencije u tri grupe: 1/ učiniti EU “bližom građanima”, 2/ povećati efikasnost i demokratičnost organa UE, i 3/ ojačati međunarodnu ulogu i efikasnost delovanja EU. Ugovorom iz Maastrichta uspostavljeni su novi oblici saradnje država u oblasti unutrašnjih poslova, borbe protiv kriminaliteta, i saradnja u oblasti pravosuđa. Članice su uočile neelishodnost postojanja brojnih grupa, preplitanje njihovih nadležnosti, i spomost pravne snage donetih odluka. Zato Maastricht i jeste ostvarenje ideja iz Jedinstvenog evropskog akta (1986) i Sporazuma iz Šengena (1985–1990).

Međuvladina saradnja u EU u oblasti unutrašnjih poslova, definisana je u članu K1 UEU za devet oblasti⁴ od zajedničkog interesa (*Isto*, 31-35) dok pitanja javnog poretka, reda i mira i unutrašnje bezbednosti država nisu predviđena Sporazumom, tako da su ona još u nadležnosti država članica. To ukazuje da se ovaj oblik saradnje odvija po drugačijem pravnom režimu od onog u okvirima evropskih zajednica. Saradnja u policijskim i pravosudnim poslovima je oblik saradnje suverenih država članica, a specifični pravni instrumenti realizacije saradnje članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova su: *zaključenje konvencija*⁵, *usvajanje tzv. zajedničkih akcija*, i *usvajanje tzv. zajedničkih stavova* (*Isto*, 36).

Najznačajnije promene i pomak učinjen je Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine, koji je doneo velike promene u “trećem stubu” - *oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa*, koja je, prema članu 29. UEU, označena kao “*prostor slobode, bezbednosti i pravde*” i davanje većeg značaja poštovanju osnovnih prava i načela nediskriminacije, kako bi se građanima EU pružio visok stepen bezbednosti. Da bi se postigao ovaj cilj, predviđene su tri mere: 1/ bolja saradnja između policijskih, carinskih i drugih nadležnih organa država članica i uključivanje Evropa; 2/ bolja saradnja pravosudnih organa; i 3/ usklađivanje krivičnih propisa u državama članicama. Prva mera podrazumeva policijsku, a poslednje dve saradnju pravosudnih organa u krivičnim predmetima. Zato je naziv ovog vida saradnje promenjen u *policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima* (naslov VI UEU). Promena je usledila jer su pojedine oblasti saradnje iz domena policijskih poslova (vize, imigracije, azil) prenete u prvi (komutarizovani) stub EU, gde je primarna nadležnost organa EU u odnosu na države članice - komunitarni sistem. Usvajanjem Ugovora iz Amsterdama značajno su promenjene pravne osnove u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa (poglavlje VI, UEU - “treći stub” saradnje). Iako je i dalje zadržan “treći stub”, promenjena mu je sadržina, ciljevi i način odlučivanja. U “trećem stubu” su ostala pitanja krivičnog prava i policijske saradnje. Suštinske izmene su u sledećem:

⁴ To su: politika azila, prelazak i kontrola spoljnih granica EU, politika useljenja (uslovi ulaska, kretanja, boravka i borba protiv ilegalnog useljenja), borba protiv narkomanije i međunarodnog krijumčarenja, pravosudna saradnja u građanskim stvarima, pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, carinska saradnja, policijska saradnja država u preventivnim aktivnostima protiv terorizma, nedozvoljene trgovine drogama i ostalim slučajevima međunarodnog kriminala.

⁵ Ugovor iz Maastrichta utvrdjuje pravnu proceduru, metodologiju rada i institucionalne okvire saradnje. Najvažniji organ odlučivanja je Savet ministara EU, koga u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa reprezentuju resomi ministri država članica. Niži organ saradnje je Komitet za koordinaciju, sastavljen od visokih funkcionera ovih resora, poznat kao Komitet ‘K-4’. U njegovoj nadležnosti su saradnja, koordinacija i razmena informacija iz oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa. Komitet za koordinaciju (K-4) ima posebne radne grupe za sledeće oblasti: a/ imigracije i azil (CIREA, CIREFI), b/ bezbednost (Europol) i v/ saradnju u oblasti pravosuđa (sa podgrupama za ekstradiciju, međunarodni organizovani kriminalitet, krivično pravo, komunitarno pravo, oduzimanje vozačkih dozvola i dokumenata koji služe kao dokazi). Iako je postignut visok stepen spremnosti članica da se odreknu dela ingerencija i prenesu ih u nadležnost EU, ipak je problem nedovršениh nadležnosti i dalje smetnja, jer su van sistema ostali Evropski parlament (organ političke kontrole) i Sud pravde (organ sudske kontrole).

- pitanja prelaska spoljnih i unutrašnjih granica EU, vizno, imigraciono i azilantsko pravo, kao i policijska i pravosudna saradnja u građanskim predmetima, su "komunitarizovana". Naime, na *Evropsku zajednicu su transferisana značajna ovlašćenja* iz naslova VI, UEU, ili iz "trećeg stuba" saradnje u "prvi stub" saradnje (naslov IV, UoEZ, članovi 61-69). To predstavlja još kvalitetniju i temeljniju saradnju i označava se kao *proces "komunitarizacije"* jer je promenjen način odlučivanja. Umesto odlučivanja po metodama međuvladine saradnje, donošenjem međunarodnih konvencija, dozvoljeno da se o pojedinim pitanjima odluke donose pravnim aktima evropskih zajednica uz jačanje elemenata nadnacionalnosti, a obavezna nadležnost Suda pravde je ograničena na postupke pred nacionalnim sudovima koji sude u poslednjem stepenu;
- uvedene su *okvirne odluke i odluke* kao novi pravni instrumenti saradnje. Prema članu 42. UEU, Evropska komisija, uz države članice, ima ovlašćenje zakonodavne inicijative, na osnovu koje Savet može odlučiti da neke aktivnosti iz člana 29. UEU budu uključene u naslov IV Ugovora o osnivanju EZ. Takvu odluku može doneti nakon konsultovanja Evropskog parlamenta. Osim toga, na osnovu novog člana 35. UEU, Sud pravde po prvi put može, uz izričitu saglasnost država članica, davati mišljenja o validnosti i tumačenju konvencija, okvirnih odluka, odluka i sl.;
- značajna novina je i *inkorporacija Šengenskih aranžmana* putem posebnog protokola u EU.⁶ Oni su do tada predstavljali dogovor samo jednog broja članica EU, a od Amsterdama su uklopljeni u njen pravni i institucionalni sistem. Novim naslovom VII UEU i članovima 43-45 regulisana su pravila bliže saradnje. Ukoliko ta saradnja omogućava realizaciju ciljeva EU, a odnosi se na većinu njenih članica, ne utiče na usvojena pravila, tj. "tekovine Zajednice", kao i na nadležnost, prava, obaveze i interese onih članica koje u tome ne učestvuju, a pritom ostaje otvorena za sve države članice, države koje stupaju u odnose bliže saradnje mogu koristiti organe, procedure i mehanizme predviđene UEU. U diskusiji mogu učestvovati sve članice, ali u donošenju odluka samo članice koje bliže saraduju. Savet i Evropska komisija imaju obavezu redovnog obaveštavanja Evropskog parlamenta o razvoju bliže saradnje - naslov VII UEU (*Lopandić D., 1999: 15-32*).

Šengenski sporazum (1985) i Konvencija o njegovoj primeni (1990) predstavljaju najpotpuniji akt u domenu saradnje država i zajedničke borbe protiv kriminaliteta, u oblastima unutrašnjih poslova, bezbednosti i pravosuđa. Njima je regulisana kontrola unutrašnjih granica, kretanje lica, azil, transport robe, informativni sistem, pravna pomoć, bezbednost i saradnja organa unutrašnjih poslova. Najvažniji oblici saradnje su: razmena informacija, prekogranično praćenje i potraga, razvoj sistema veza, razmena oficira za vezu i razmena preventivnih informacija (*Tuffner M., 2000: 31-44*).

Policijska saradnja prema čl. 40 i 41 Šengenskog sporazuma obuhvata specijalna ovlašćenja nacionalnih policijskih organa u smislu prekograničnog praćenja i prekograničnog gonjenja na teritoriji van sopstvenih granica, ali pod veoma rigoroznim uslovima. Osim toga, prema čl. 92 Sporazuma, data je mogućnost pristupa organima koje su imenovala ugovornice Šengenskom informacionom sistemu, a predviđen je i razvoj sistema veza, razmenu informacija preventivnog karaktera i uspostavljanje oficira za vezu preko detašmana.

U okviru policijske saradnje (članovi 30. i 32. UEU), pored predviđene saradnje nacionalnih policija, carinskih i drugih specijalizovanih organa i ustanova, svakako najveći značaj ima služba evropske policije, *Europol*. Formiranje *Europol*a je korak dalje integracije policijskih kompetencija država. U skladu sa odredbom u članu K1 tačka 9. UEU, kojom je uobičen novi vid saradnje u EU, policijska saradnja se odnosi na borbu protiv terorizma, trgovine drogom i ostalih oblika organizovanog međunarodnog kriminala.

⁶ Šengenski sporazum je afirmisao bezbednosnu komponentu EU, iako ga nisu sve članice potpisale (Velika Britanija, Irska, Danska). Otvoren je za naknadno pristupanje članica i država koje prihvataju pravni poredak EU i zakažu se za jedinstveni prostor bez granica. Protokolom Ugovora iz Amsterdama 1997. godine Sporazum je uključen u sistem EU.

Članom 2. stav 1, Konvencije Europol, predviđeno je da do takve saradnje treba da dođe u slučajevima kada postoje konkretne indicije o postojanju neke kriminalne organizacije ili strukture na području dve ili više država članica EU⁷ i kada se, s obzirom na obim i ozbiljnost slučaja, nameće potreba da države članice pokrenu zajedničku akciju (*Lopandić D., Janjević M., 1996: 119*).

Kako je područje policijske delatnosti osetljivo, akcenat je bio na postepenom dodeljivanju i proširivanju nadležnosti. Ta projektovana nadležnost Eurola je do sada zaokružena, a sam proces je tekao, kako je odlučeno, kroz dve faze. U *prvoj fazi*, Europolu su dodeljene nadležnosti u prevenciji i suzbijanju trgovine drogom, nuklearnim i radioaktivnim materijama, a dodeljena mu je nadležnost i u sprečavanju ilegalnih migracija, eksploatacije ljudskih bića, trgovine belim robljem, zloupotrebe maloletnika radi eksploatacije u prostituciji, seksualnog nasilja i drugih oblika eksploatacije, i borbe protiv krađa i trgovine ukradenim vozilima. Najzad, Europol ima nadležnost u suzbijanju i sprečavanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, falsifikovanja i prevare, a od uvođenja Evra, stara se i o njegovoj zaštiti. *Borba protiv terorizma*, posebno zbog povećanih rizika i pretnji od ovog oblika ugrožavanja, takođe je u nadležnosti Eurola (*Gregory F., 2003: 14-17*). Savetu EU je ostavljena mogućnost da, pored ovih zadataka, može staviti u nadležnost Eurola⁸ i *pitajna drugih oblika kriminala* (grupe krivična dela: napada na život, fizički integritet i slobode, napada na imovinu i javna dobra, i ilegalne trgovine i ugrožavanja životne sredine (*Lopandić D., Janjević M., 1996: 156*). Europol vrši nadležnost sprovodeći sledeće zadatke: 1/ olakšava razmenu informacija između država članica, što je definisano stavom 1 člana 3 Konvencije o Europolu⁹; 2/ kompjuterski sistem Eurola ima tri celine (informacionu, indeksnu i sistem za analize) pa Europol prikuplja, obrađuje, klasifikuje i analizira podatke, što je nov kvalitet, jer on raspolaže informacijama šireg evropskog područja, zbog čega je u prednosti u odnosu na države članice; 3/ Europol vrši i obaveštavanje država članica, selektujući informacije za određenu državu članicu, što u krajnjem slučaju može i treba da olakša i pomogne istrazi u toj državi članici, jer se dostavljaju sve bitne informacije za određeni slučaj; i 4/ prema stavu 2 člana 3 (unapređenja saradnje i efikasnosti) Europol ima zadatak da „proširi stručna znanja korisna za istragu i pruži savete u postupku istrage“, čime obezbeđuje stručnu ekspertizu i pruža tehničku i operativnu podršku istragama kriminalističke policije u državama članicama (*Lopandić D., Janjević M., 1996: 120-121*).¹⁰

Pored ovoga, na samitu u Dublinu 13-14. decembra 1996. godine je odlučeno da Europolu treba dati i „izvišnu snagu“ rada u sprezi sa nacionalnim ustanovama. Ove preporuke su usvojene Amsterdamskim ugovorom, i predstavljaju pomak ka potpuno operativnom Europolu. Na osnovu izmenjenog člana 30 UEU uočavaju se i neki standardi za budući period, jer Europol po ovlašćenju Saveta, može imati sledeće nadležnosti: 1/ pružanje podrške, pripremi, koordinaciji i sprovođenju specifičnih istražnih mera sa nadležnim službama država članica, uključujući i saradnju kroz operativne akcije zajedničkih timova. U njima bi učestvovali i službenici Eurola, pre svega, kao podrška; 2/ u specijalnim slučajevima Europol može zahtevati od nadležnih službi država članica učešće u sprovođenju i koordinaciji istrage, a po potrebi se može kao pomoć razviti i specijalna ekspertiza; 3/ Savet može da unapredi dogovore o saradnji službenika u

⁷ U vezi sa tim je i odluka iz 1995. godine, da se Europol odmah uključuje u borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta (npr. albanske, turske i drugih mafija).

⁸ Nakon napada na SAD 2001, velika pažnja je posvećena islamskim pretnjama i korišćenju Evrope kao logističke baze za terorističke grupe. EU je radila na svojoj protivterorističkoj spremnosti, baziranoj na skoro dve dekade saradnje između vlada i agencija, da bi bila prepoznata kao svima bezbednosni činilac.

⁹ Informacioni sistem Eurola sadrži datoteke o osuđenim i osumnjičenim licima, ali i o licima za koja činjenice ukazuju da mogu biti potencijalni izvišci nekog krivičnog dela relevantnog sa aspekta nadležnosti Eurola. Ove datoteke su popunjene podacima koje šalju države članice. Pristup sistemu imaju Centralni nacionalni biro i ofisini za vezu i saradnju pridodati Europolu i preko njih se vrši razmena informacija.

¹⁰ Stavom 3 istog člana je predviđena pomoć državama članicama u obuci kadrova, organizovanju i opremanju službi, metodima prevencije kriminaliteta, istražnim metodama, itd.

organima istrage, tužilaštva i organima gonjenja sa službenicima Europol, čime bi došli u bolju poziciju u borbi protiv organizovanog međunarodnog kriminala; i 4/ uspostavljanje istraživačkog, dokumentacionog i statističkog sistema podataka za uspješnije praćenje međunarodnog kriminala (*član 30, stav 2, UEU*). Dalje širenje snage Europol na operativnom polju bi značilo davanje prava njegovim službenicima da hapse, ili u zajedničkim operacijama sa nacionalnim policijama da „nacionalne“ policije hapse na bazi podataka tajne obavještajne službe i nadzora koji vrši Europol. Ovaj trend bi obelodanio potrebu stvaranja kancelarije EU tužioca i EU policijskog sistema za pritužbe“ (*Santiago M., 2000: 226*).¹¹

Ugovor iz Nice nije napravio značajniji pomak u ovoj oblasti, kako je to učinjeno ugovorom iz Amsterdama. Ipak, odredbe koje se odnose na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima (naslov VI) su kompletirane. Predviđeno je uspostavljanje bliže saradnje pravosudnih organa država članica, kao i saradnja posredstvom Eurojusta, i predstavljen je opis poslova koji mogu biti predmet ove saradnje. Po Ugovoru iz Lisabona (stupio na snagu 1. decembra 2009.), bitna odluka koja se posredno odnosi i na ovo polje je izmenjen modus donošenja odluka u ključnom organu, koji istovremeno oličava suverenost država članica – Savetu ministara (posebno dok je važio princip jednoglasnosti). Predviđena je kvalifikovana većina (to stupa na snagu 2014.), koja se zasniva na natpolovičnoj većini država članica, (odluka će biti doneta ako je podržava 55% država članica koje predstavljaju 65% stanovništva EU). Takođe, predviđena je i veća uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu EU. To je još jedan korak ka dubljoj integraciji i boljem funkcionisanju EU, posebno u oblastima koja su bitna za same građane EU, a to su pitanja slobode, bezbednosti i pravde, borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala – što sve pokriva policijsko-pravosudna saradnja na nivou EU. Konačno, određena poboljšanja uslova i procedura saradnje u ovoj oblasti se očekuju i od primene Ugovora iz Lisabona.

Odnos država članica i EU u domenu policijskih poslova

Pitanje državne suverenosti, posebno u oblasti bezbednosti država, dominiralo je u evropskoj istoriji oko tri i po veka, tako da je bilo teško zamisliti da će se vremenom segmenti sistema nacionalne bezbednosti, koji štite i oličavaju suverenost država, postepeno i oprezno prebacivati na EU kao organizaciju nadnacionalnog karaktera. Ipak, sagledavanjem razvoja EU uočavaju se neke dimenzije slabljenja državnog suvereniteta (iako je Evropa kolevka ovog koncepta). Pored većeg stepena svesti i obrazovanja građana i međuzavisnosti, nekoliko je značajnih karakteristika ovog procesa. *Prvo*, specifičnost EU kao institucionalno organizovanog prostora je da poseduje instrumente koji mogu biti „upotrebljeni“ od strane građana i omogućiti im da pristupe regionalnom području nadležnosti. Članovi Evropskog parlamenta birani su direktno od strane građana EU. Ova vrsta specifičnosti ovog prostora je pojačana i time što građani imaju mogućnost da ulože žalbu direktno Sudu pravde u Luksemburgu. *Drugo*, pustošenja prethodnih ratova i mir u Evropi ohrabрили su pojedince da se ne fokusiraju samo na svoju nacionalnu državu. Takođe, delegiranje državne vlasti određenim podržavnim entitetima, kao što su regioni (oblasti) u Belgiji ili Francuskoj ili lender u Nemačkoj, dovela su do pojave regionalnog identiteta. I, *treće*, kroz evropsku integraciju sprovodi se i ideja da se dođe do privrženosti evropskom identitetu, koji bi zamenio nacionalne identitete. Sa statusom građanina i državljanina EU i slabljenjem nacionalnog identiteta, ovaj cilj je delimično ostvaren, što slabi i mogućnost države da mobilise svoje građane, jer je pitanje da li bi danas građani dali život za svoju zemlju.

U slučaju daljeg razvoja EU promenjena je logika suvereniteta gde on više ne predstavlja nepremostivu prepreku za oblike integracije i saradnje u EU, iako je vrednost suvereniteta i dalje ukorenjena u ponašanju država. To je jasno izraženo i stavom da „EU treba da postane super sila, a ne super država“

¹¹ Nastojanja Europol da saraduje sa državama i agencijama koje nisu članice EU pokazala su se uspešnim, a primer je zajednički plan FBI i Saveta EU o globalnom sistemu za prisetu telekomunikacija (telefonski pozivi, faksovi i e-mail).

(Peterson, J., Michael E. S. (2000:212).¹² Naime, razlozi očuvanja nacionalne bezbednosti i suvereniteta država se uvek ističu kao prepreka dublje integracije. To je jasno iz analize dostignutog stepena saradnje u oblasti nacionalne bezbednosti, i napora koji su činjeni da do toga dođe. Suverenitet se isprečio na putu dublje integracije. Evropske države su izmislile suverenost, gde nema mesta za naddržavne subjekte koji bi mogli donositi „zakone” koji bi se primenjivali na teritoriji država. O tome govore i instrumenti koji su Ugovorom predviđeni za funkcionisanje institucija EU u pitanjima iz oblasti bezbednosti, što je dobar indikator nivoa očuvanja nacionalne bezbednosti i suvereniteta država članica, jer u okviru EU neki njihovi centralni organi označavaju nadnacionalnost, a neki oličavaju volju država članica. Nadnacionalne institucije simbolišu integraciju i one su formalno nezavisne od država članica. Evropska komisija je nadležna za predlaganje zakona i nadgledanje izvršenja i usaglašenja, i posrednik je između država članica u pronalaženju kompromisa između različitih nacionalnih pozicija. Evropski parlament se direktno bira od građana EU i deli zakonodavnu funkciju sa Savetom ministara (*Knežević-Predić V., 2001:388*). Upravo se očuvanje uloge država ogleda u radu Saveta ministara, jer su u njemu zastupljeni interesi država članica koje predstavljaju nacionalni ministri. Većina odluka se donosi kvalifikovanom većinom glasova, ali u određenim oblastima države članice još imaju pravo veta. Konačno, države članice kontrolišu i razvoj EU kroz sazivanje međuvladinih konferencija da bi izmenile ili proširile ugovor. Ova i neke druge odredbe, ukazuju da suverenost država članica nije nestala, već je dobila pozitivnu sadržinu (*Isto*).

Ugovorom iz Maastrichta je institucionalizovana policijska i pravosudna saradnja kao “treći stub” EU. Međutim, ta saradnja je bila na međuvladinom nivou, i nije imala karakteristika nadnacionalnosti u pogledu vrsta i načina donošenja odluka, kakav je slučaj, recimo, u “prvom stubu”. Prema Ugovoru, pravni instrumenti EU za pitanja “trećeg stuba” bili su zajednički stav, zajednička ocena i međunarodne konvencije (bivši član K.3. UEU). Ugovorom iz Amsterdama preostale oblasti od zajedničkog interesa na području policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima nisu prenete u Ugovor o Evropskoj zajednici i ostale su u “trećem stubu”. Iako bi njihova komunitarizacija predstavljala još kvalitetniju i temeljniju saradnju, države članice su insistirale na suverenitetu. Zato su ova pitanja još uvek na nivou međuvladine saradnje. U članu 33. UEU, izričito se kaže da odredbe iz naslova VI UEU ne utiču na nadležnost koju imaju države članice u pogledu održavanja javnog reda i osiguranja unutrašnje bezbednosti. Dakle, ovaj član opominje čija je nadležnost u ovim stvarima u slučaju pojave nekih nedoumica.

Ugovor iz Amsterdama ipak sadrži elemente koji mogu olakšati buduću integraciju. Naime, stupanje na snagu međunarodnih konvencija je pojednostavljeno time što je *dovoljno da ih ratifikuje polovina država članica (član 34. tačka d, UEU)*. Međutim, *pojava okvirmih odluka i odluka*, kao novih pravnih instrumenta koje bi trebalo da zamene konvencije, je najspektakularnija promena. Ona je slična uputstvu, tj. obavezujuća je u pogledu cilja koji treba postići i koju države članice moraju da sprovedu, ali izbor načina i sredstava je slobodan, ali nije direktno primenjiva. Njome ratifikacija postaje izlišna, naročito kada se zna da je do tada usporavala stupanje na snagu dogovorenih sporazuma. Okvime odluke se mogu odnositi isključivo na približavanje zakona i propisa država članica. Odluka se donosi radi ostvarenja bilo kog cilja koji je u skladu sa naslovom VI UEU, osim približavanja zakona i propisa država članica. Centar odlučivanja je Savet ministara, u kome se jednoglasno donose odluke, a izuzetak su proceduralne odluke koje se donose prostom većinom glasova (*član 34, stav 4, UEU*).¹³

¹² Izjava premijera Velike Britanije Tonija Blera iz 2000-te godine.

¹³ Postoje i određena odstupanja; Vidi: član 34, stav 2, tačke c, d, UEU, i član 36. UEU. Prema članu 34, stav 2, UEU, Komisija nije isključivi predlagач meta. To ovlašćenje deli sa državama članicama. Međutim, u pogledu nekih pitanja, na primer borbe protiv terorizma, nedozvoljene trgovine drogama, isključivi predlagач su države članice. Ovde je, znači, Komisiji uskraćeno pravo predlaganja, što govori o tome da su njene ingerencije u ovom stubu daleko manje od onih koje ima u komunitarnom sistemu. Članom 39. UEU određen je položaj Parlamenta u “trećem stubu” saradnje. Predviđeno je da Savet pre usvajanja okvirmih odluka, odluka i teksta konvencija konsultuje Parlament.

Funkcije Komisije i Parlamenta su daleko od onih koje oni ostvaruju u komunitarnom sistemu. Izuzetak predstavlja Evropski sud pravde. Naime, prema članu 40, stav 4, UEU, predviđeno je da se odredbe Ugovora o osnivanju Evropske zajednice o nadležnosti ovog Suda, primenjuju i na "treći stub" saradnje. Međutim, nadležnost Suda u "trećem stubu" je dvostruko ograničena. Najpre, iz njegove nadležnosti su izričito izuzete ocene zakonitosti i svrishodnosti mera koje obavljaju policijski i drugi organi represije država članica (član 35. stav 5, UEU). On ima nadležnost samo u oceni zakonitosti okvirmih odluka, odluka i konvencija donetih u okviru ovog stuba (član 35. stav 1, UEU). Prema stavu 2, ovog člana, ograničen je i time što se države članice slobodno opredeljuju da li će, i kada, prihvatiti njegovu nadležnost. Uz to, države članice koje prihvate njegovu nadležnost same odlučuju koji su to pravosudni organi ovlašćeni da se obrate Sudu (stav 3). Sud može da se izjasni o legalnosti okvirmih odluka i odluka, na zahtev ovlašćenih tužilaca. U ovom slučaju, to je Komisija i države članice (stav 6). I na kraju, prema stavu 7, Sud je nadležan da razmatra svaki spor koji nastane između država članica povodom tumačenja ili primene akata koji se usvajaju u okviru "trećeg stuba".

Kao rezultat pete Međuvladine konferencije o izmeni Ugovora o EZ/EU, 26. februara 2001. godine u Nici je potpisan Ugovor koji je podnet na ratifikaciju parlamentima država članica EU. Ciljevi Ugovora se odnose na izmene institucionalnih i procesno-pravnih osnova EZ i EU u pogledu proširenja EU. Reč je o sastavu i načinu rada Evropske komisije, odmeravanju glasova u Savetu EU, primene glasanja kvalifikovanom većinom u Savetu EU, kao i o reformi tzv. pojačane saradnje. Rezultat Ugovora iz Nice je 31 oblast za koje se može glasati kvalifikovanom većinom. Za nas su najbitnija rešenja gde je glasanje kvalifikovanom većinom uslovljeno, a pitanja se odnose na politiku davanja azila, gde se članom 67 UoEZ predviđa da većinsko odlučivanje i saodlučivanje u zavisnosti od prethodno jednoglasno donete odluke Saveta. U oblasti imigracione politike većinsko odlučivanje uvedeno je 1. maja 2004. godine, a Nica predviđa i drugačiji način donošenja odluka u Savetu ministara po modelu kvalifikovane većine, koja se zasniva na natpolovičnoj većini članica, što je korak ka dubljoj integraciji i boljem funkcionisanju EU u oblastima bezbednosti i pravde, borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala.

Predlozi dati još na Evropskom savetu u Torinu, marta 1996. godine da se podvede pod širu kategoriju treći stub i da se određena pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova transferišu u prvi stub EU, a koji su delimično prihvaćeni na Međuvladinoj konferenciji 1997 godine su značili napuštanje čisto međuvladinog pristupa samo u nekim pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova, a ta pitanja su pitanja azila i imigracije. Zato ovde nadnacionalne institucije EU, kao što je Evropska komisija, Evropski parlament i Evropski sud pravde imaju direktnu nadležnost (*Santiago M., 2000: 225*).

Što se Europolu tiče, iako nova nastojanja sugerišu početne oblike „vertikalne integracije“, pri čemu se policijska kompetencija ogrće u tela i agencije koje deluju iznad nivoa države. Ipak je malo verovatno da će on dobiti nadnacionalni karakter u obliku npr. federalne evropske policije.

U pogledu funkcionisanja, prema tekstu Konvencije Europol (čl.1 st. 2, čl 4), Europol je u svakoj zemlji članici EU povezan sa odgovarajućom nacionalnom jedinicom (*National unit*) koja je za to određena ili je, pak, specijalno u tu svrhu formirana. Svaka zemlja članica zadužuje po jednu jedinicu koja postaje jedini organ za vezu između Europolu i nadležnih policijskih službi date zemlje. Odnos između Nacionalnih jedinica za vezu i nadležnosti policijskih službi regulišu se ustavnim i drugim pravnim propisima svake zemlje članice, s tim što su nadležne policijske službe dužne da omogućе pristup raspoloživoj kriminalističkoj evidenciji i dokumentaciji (personalna dosijea i sl) i na druge načine obezbede efikasno izvršavanje zadataka Nacionalne jedinice.¹⁴

Mišljenje Parlamenta predstavlja proceduralnu pretpostavku za donošenje mere Saveta, ali u roku ne kraćem od tri meseca. U suprotnom, Savet samostalno usvaja meru, pa se uočava da Parlament ima uglavnom savetodavnu funkciju.

¹⁴ Nacionalne jedinice za vezu sa Europolom mogu da, na sopstvenu inicijativu, dostavljaju podatke i informacije neophodne za obavljanje njegovih zadataka, da odgovaraju na zahteve za informacije i savete koje daje Europol, da ažurno vode podatke i informacije, da koriste i

Pošto se Europol još uvek nije transformisao u nadnacionalnu službu, nego je specifičan oblik međudržavne policijske saradnje i razmene saznanja – logično je da Nacionalne jedinice nisu u obavezi da dostavljaju određene podatke ako bi to ugrožavalo istragu koja je već u toku, ili ako bi ugrozila bezbednost neke ličnosti, a posebno ako bi nanelo štetu osnovnim nacionalnim interesima u oblasti bezbednosti. Nacionalne jedinice su eksplicitno oslobođene obaveze dostavljanja podataka Europolu i u slučaju kada takve informacije potiču od obaveštajnih službi ili specifičnih obaveštajnih aktivnosti koje se odnose na državnu bezbednost (čl. 4, st. 5 Konvencije Europola). Nezavisnost nacionalnih policija država članica se ogleda i u tome što nacionalne jedinice imaju sopstvena sredstva za održavanje kontrole nad protokom informacija. Sve države EU, posebno Velika Britanija, Nemačka, Holandija i Švedska, nastoje uspostaviti centralnu nacionalnu agenciju sa integrisanim i kompatibilnim kompjuterizovanim sistemom podataka koji može kontrolisati protok informacija na unutrašnjem i spoljnom planu (*Santiago M., 2000: 200-203*).

Literatura

1. Bajagić, M. (2007), *Osnovi bezbednosti*, Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
2. Cohen, R., Mihalka, M. (2001), *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Center Papers, No. 3.
3. Gregory, F. (2003), "The EU's role in the war on terror". - In: *Jane's Intelligence Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 14-17.
4. Janjević, M. (2003), *Treći stub Evropske unije*, Beograd: Službeni list.
5. Kegley, C. W. Jr., Raymond, G. A. (2002), *Exorcising the Ghost of Westphalia: Building World Order in the New Millennium*, New Jersey: Prentice Hall.
6. Knežević-Predić, Vesna (2001), *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, Beograd: Institut za političke studije.
7. Lopandić, D. (1999), *Ugovor o Evropskoj Uniji: Rim-Mastriht-Amsterdam*, Beograd: Međunarodna politika.
8. Lopandić, D., Janjević, M. (1996), *Sporazum iz Šengena – za Evropu bez granica*, Beograd: Međunarodna politika.
9. Prins, G. (2004), *Global Security (Global Transformations)*, London: Routledge.
10. Santiago, M. (2000), *Europol and Police Cooperation in Europe*, Queenston: The Edwin Mellen Press.
11. *Savet Evrope 1949-1996-dokumenti* (1996), Beograd: Međunarodna politika.
12. Tuffner, M. (2000), Das Schengener Informations system (SIS), *Kriminalistik*, Vol. 53, No. 1, pp. 31-44.
13. Peterson, J., Michael E. S. (2000), "The EU as a Global Actor". - In: *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press.
14. Santiago, M. (2000), Europol and Police Cooperation in Europe, *Criminology Studies*, Vol. 11, Lewiston: The Edwin Mellen Press.
15. Sturm, J. (1997), "Schengen-Europol-Interpol: Konkurrenz oder Partnerschaft". - In: *Kriminalistik*, 2, pp. 99-104.

proseduju, poštuju nacionalno pravo, informacije i podatke potrebne nadležnim službama, da Europolu upućuju zahteve za dobijanje saveta, obaveštenja, informacije i analize, da dostavljaju Europolu informacije koje treba da se uključe u informativnu bazu podataka, i da vode računa o tome da u postupku razmene informacija sa Europolom ne dolazi do povrede propisa.

Rezime

Model „saradnje u bezbednosti“ se u oblasti policijsko-pravosudnih poslova u unutar EU predstavlja nužnost, što je posledica procesa integracije sve većeg broja evropskih zemalja čije je ekonomsko i političko objedinjavanje proizvelo potrebu brojnih reformi na legislativnom i organizacionom planu i u domenu unutrašnje bezbednosti. S ciljem prevazilaženja organizacionih i funkcionalnih nedostataka nacionalnih policija, ideje o potrebi stvaranja jedinstvene i zajedničke evropske policije uticali su na postepeno međusobno približavanje i ujednačavanje pristupa u radu i izgradnji zajedničkog koncepta „unutrašnje bezbednosti“. Kao produkt takvog koncepta nastao je Europol. Uloga Europa je da pospeši efikasnost nadležnih policijskih i pravosudnih službi u funkciji prevencije i borbe protiv terorizma i najopasnijih oblika međunarodnog kriminala koji ugrožava države EU. I pitanja iz domena policijskih i pravosudnih poslova, zadiru u „meko tkivo“ državnog suvereniteta i suštinu tradicionalnog shvatanja nacionalne bezbednosti. Kao ilustracija za stepen integrisanosti ove oblasti u EU, može poslužiti Van Renenova analiza po modelu „horizontalne ili vertikalne integracije“, prema kojoj Šengenski sporazum predstavlja oblik horizontalne integracije. Do „horizontalne“ integracije dolazi kada policija jedne države dobije ovlašćenje da radi na teritoriji druge države. Ovo ovlašćenje je horizontalno jer ostaje na nivou nacionalne države, ali se horizontalno širi preko državnih granica. U tom pogledu, Šengenski sporazum sa svojim odredbama za prekograničnu poteru i međugraničnu prisrotu, predstavlja rani i eksperimentalni oblik horizontalne integracije.

U slučaju Europa se primećuju i početni oblici „vertikalne“ integracije, pri čemu se policijska kompetencija "ogrće" u tela i agencije koje deluju iznad nivoa država članica. Malo je verovatno da će ovaj oblik vertikalne integracije biti savezni, kao neka „federalna policija“. EU se pokazala kao jedinstven oblik političke asocijacije koja ne potpada jasno u bilo koju tradicionalnu kategoriju ili grupaciju. Mada je u nekim oblastima „konfederalna“ (države članice imaju zakonodavnu i vlast nad kreiranjem politike preko Saveta ministara), negde pokazuje čak i elemente federalizma (u pitanjima za koja su nadležni Evropska komisija, Sud pravde).

Prognoza, na bazi dosadašnjeg razvoja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, je da će saradnja u ovoj oblasti izgledati pre kao „*jukstapozicija*“ (položaj jedne stvari pored druge) nacionalne i nadnacionalne jurisdikcije, nego kao čisto nadnacionalni oblik kreiranja politike, a donošenje odluka će verovatno ostati u delokrugu Saveta ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ova dostignuća predstavljaju tipično evropski primer kompromisne postepenosti koja je često značila prelazak u sledeću fazu integracije. Šta ovo znači za koncept državnog suvereniteta ostaje da se vidi. Međutim, dalja integracija policije i pravosuđa u EU se može tumačiti ili kao gubitak suvereniteta, što državu ostavlja sa manje moći, ili objedinjavanje suvereniteta u EU, što samu EU čini jačom i efikasnijom. Za sada evolucija policijsko-pravosudne oblasti u oblike vertikalne integracije ima manji stepen verovatnoće u odnosu na kontinuiranu praksu očuvanja suvereniteta nacionalne države u Evropi. Ipak, kao predlog, jer je evidentno da takva saradnja postoji, ali sa bitnim preprekama koje dolaze upravo od onih istih zainteresovanih subjekata (država članica) koje i uspostavljaju takvu saradnju, treba dobro izvagati potrebe, interese i vrednosti, jer je uvek bolje za koncept saradnje da se čvršće i formalno institucionalizuje, nego da zbog birokratskih prepreka funkcioniše po „privatnim linijama“ (vezama, poznanstvima, kolegijalnošću i sl.), jer se stvara veći manevarski prostor i za eventualne zloupotrebe, „curenje“ informacija i sl. Zato su i činjeni naponi na uvođenju jedinstvenih informacionih sistema, što je imalo za posledicu da su službenici bili destimulisani (odvraceni) od stvaranja i razvijanja individualnih sredstava komunikacije, zasnovanih na ličnim kontaktima. Nacionalne jedinice nekih država članica EU imaju utvrđene mere za očuvanje monopola nad međunarodnim kontaktima, dok se destimulišu procesi organizovanog zastranjenja (odstupanja), zbog čega službenici razvijaju sopstvenu mrežu direktnih kontakata.

Summary

The paper discusses the theoretical and conceptual framework of cooperation in security through the identification and mapping of existing forms of international and regional police cooperation, with emphasis on critical analysis of permanent and ad hoc modalities of regional and international cooperation of national police. In fact, although the international police cooperation as an institutional form of cooperation in security has a tradition in European and broader framework, it still represents a real challenge, because it is still present vigilance state to institutionalize the concept of cooperation in security in general, including through international police cooperation. States continue to jealously seek to preserve the sovereignty in the area of national security and the monopoly on the legitimate use of force, and as the police operations at the national level, the incarnation of the said monopoly, the question of the willingness of countries to sincerely accept the necessity of international police cooperation, especially in view of the nature of new threats Security at the beginning of the XXI century. Despite efforts to establish full cooperation in the field of policing the European Union and countries in the region in recent decades, we still can not claim that it has reached a satisfactory level. In this regard the work, in addition to pointing out the importance of the concept and strategic development of cooperation in security and international police cooperation, deal with the historical context of these categories, in order to give some suggestions on improving the existing and the opening of the "new areas where the cooperation can develop in the future. The paper will try to point to the necessity and urgency of achieving a greater level of intimacy between the value of state and common awareness of the need to build solutions to improve international police cooperation.

STEREOTIPI U ANALIZI BEZBEDNOSNIH POJAVA

prof. dr Zoran Keković

Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu

prof. dr Želimir Kešetović

Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu

mr Marija Blagojević

Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Apstrakt: Bilo da se radi o naučnom istraživanju bezbednosnih pojava ili o analitici u obaveštajno-bezbednosnoj praksi, analiza bezbednosnih pojava i procesa predstavlja složen misaoni proces koji je podložan mnogim greškama i stereotipima. Posledice mogu biti pogrešne premise u zaključivanju o predmetu naučnog istraživanja, ali u praktičnom smislu one mogu biti veoma ozbiljne kada se na rezultatima pogrešne analize zasnivaju važne političke odluke ili se ne vodi celishodna politika bezbednosti. U radu su opisani stereotipi povezani sa uzročnom analizom bezbednosnih pojava, kao i faktori koji na njih utiču.

Ključne reči: bezbednosne pojave, stereotipi, naučna analiza, analitika obaveštajno-bezbednosnog rada, percepcija, komunikacija rizika

Uvod

Savremeni bezbednosni procesi zahtevaju razvoj i primenu naučnih metoda analize bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, radi izrade efikasnih strategija prevencije i pripreme državnih i drugih resursa na moguću ili već ispoljenu pretnju ili rizik. Međutim, ni primena najsavremenijih metoda neće eliminisati rizike ljudskog faktora koji nastaju u procesu analize bezbednosnih pojava. Svaka analiza je predmet subjektivne interpretacije i ocena. U složenom bezbednosno-političkom ambijentu koji karakteriše savremeni svet sam proces analize bezbednosnih pojava, u teorijskom i praktičnom smislu, podložan je brojnim teorijskim i naučnim ograničenjima, ali i stereotipima koji su povezani sa razlikama u mentalnim modelima. Analiza ovih stereotipa je preduslov da se na sistematičan način kontrolišu greške u procesu naučnog istraživanja, ali i obrade, čuvanja i prosleđivanja podataka od bezbednosnog interesa i na taj način spreče ili smanje posledice loše analitičke osnove u procesu zaključivanja ili donošenja odluka.

Pojam "stereotipa" obično odražava pojednostavljeno uverenje specifične društvene grupe ili pojedinaca o "nekome" ili "nečemu", a na osnovu neproverene pretpostavke ili saznanja koje nije zasnovano na objektivnoj istini. Koncepti "stereotipi" i "predrasude" su često izmešani sa značenjima drugih pojmova kao što su: ljudske greške, interesi i sl. Uopšteno govoreći, stereotipi su prilično subjektivna kategorija saznanja po načinu svog nastanka i različite discipline im daju različito značenje. Psiholozi ovaj pojam stavljaju u kontekst odnosa pojedinca i grupe, tretirajući obrasce komunikacije i karakter unutargrupne dinamike i sukoba. Sociolozi se fokusiraju na odnose između grupa i poziciju različitih grupa u društvenoj strukturi.

Brojne teorije su izvedene iz socioloških studija stereotipa i načina mišljenja povezanog sa predrasudama. U početku se ovaj pojam vezivao za rigidne i autoritame osobe, međutim, u novijim studijama stereotipi se smatraju uobičajenom pojavom. Iako neegzaktan u epistemološkom smislu, stereotip je efikasan i praktičan način da se mentalno organizuje velika količina informacija. Kategorizacija je suštinska ljudska sposobnost i uvođenje kakvog-takvog poretka u subjektivno poimanje sveta činjenica nam omogućava da se pojednostavi, predvidi i organizuje naš svet. Međutim, upravo ovdje leži opasnost od stereotipa kada govorimo o potrebi da se obradi i analizira velika količina informacija, naročito u obavještajno-bezbednosnoj praksi. Kada neko ima potrebu da sortira informacije i uredno ih organizuje po kategorijama, postoji tendencija da se izbegavaju nove ili neočekivane informacije koje se ne uklapaju u prethodni poredak. Dodeljivanje poznatih karakteristika novim informacijama štedi vreme i zadovoljava potrebu da se predvidi društveni svet u opštem smislu.

Stereotipi poprimaju pozitivno ili negativno značenje u zavisnosti od toga da li se dovode u vezu sa socio-kulturnim, etničkim, rasnim, polnim i drugim kontekstom u okviru kojeg se analiziraju pojedine pojave povezane sa ljudskim predstavama. U kontekstu bezbednosti, uobičajeno je da se govori o negativnim stereotipima kada se oni doživljavaju kao pretnja određenom objektu ili subjektu. Takva vrsta pretnje se definiše kao *remetilacki faktor koji nekog subjekta suočenog sa negativnim stereotipom stavlja u poziciju zabrinutosti ili nesigurnosti zbog takvog stereotipa*. (Myers, Spencer 2006:443). Međutim, nisu samo pojedinci ili, primera radi, etničke, polne i druge grupe po raznim osnovama izložene negativnim stereotipima. Istraživači primećuju da konstantna izloženost određenim stereotipima može umanjiti stepen objektivnosti u kojem pojedinci procenjuju neku oblast koja je predmet njihovog posmatranja. (Aronson, et al. 2002; Osborne, 1995; Steele, 1997)

Što je neka oblast važnija za funkcionisanje organizacije ili društva, posledice koje izazivaju stereotipi mogu biti ozbiljnije. To se posebno odnosi na izradu političko-strateških dokumenata od značaja za bezbednost države i njenih građana. U osnovi ovih dokumenata su teoretski i politički stavovi kreatora državne politike i strategije bezbednosti. Imajući u vidu značaj *strategije nacionalne bezbednosti* koja teoretski uobličavaju načine, oblike i metode ostvarivanja bezbednosti i bavi se istraživanjima u oblasti bezbednosti, stereotipi se ne mogu izbeći prilikom izrade ovog strateškog dokumenta. Zapravo, oni su veoma prisutni ako imamo u vidu šta u sadržinskom smislu ovaj dokument obuhvata, kao *celovit sistem naučno zasnovanih, iskustveno proverenih i od najviših državnih organa prihvaćenih stavova i opredeljenja o organizaciji, pripremama i angažovanju svih elemenata i podsistema bezbednosti*. (Kovač, 2003:121) Samo prihvatanje hipotetičkih stavova: da u strategiji nacionalne bezbednosti centar pažnje bezbednosne politike je smanjenje nivoa ranjivosti države (Savić, Stajić, 2006:45), da se nijedna država ne može samostalno nositi sa različitim bezbednosnim pretnjama, te da strategije bezbednosti nude različite opcije čija je logika saradnja u bezbednosti sa drugim državama sa ciljem da smanji svoju ranjivost, implicira mogućnost da procena ključnih varijabli: *nivoa ranjivosti, bezbednosnih pretnji, opcija strategija bezbednosti*, bude podložna stereotipima koji proističu iz različitih teorijskih, ideoloških i političkih polazišta.

Podložnost stereotipima je gotovo stigmatizovala analizu političkih procesa koji utiču na objektivnu i racionalnu formulaciju bezbednosne politike. To je posebno evidentno kada govorimo o sveprisutnoj debati u studijama bezbednosti o odnosu država-pojedinac. Još je Tomas Hobs tvrdio da je „bezbednost države“ osnovni preduslov za „individualnu bezbednost“. Ipak, u pitanjima nacionalne bezbednosti i njenog odnosa prema pravima pojedinca često se pojavljuje teza kako su to, po svojoj prirodi, sukobljene vrednosti. Njihov odnos se opisuje teorijom igre nultog broja: povećanjem jedne, slabi se druga vrednost. Drugi autori imaju suprotno mišljenje. Tvrdnja kako postoji polaritet između sloboda pojedinca, ljudskih prava i nacionalne bezbednosti zapravo je pogrešna. Bezbednost države nije moguće meriti kršenjem ljudskih prava. U oba slučaja dolazi do gubitka na obe strane (Tatalović, 2006:143).

Stereotipi su vrlo često smetnja u postizanju konsenzusa između relevantnih bezbednosnih činilaca kao cilj kome valja težiti u formulaciji ciljeva bezbednosne politike. Ovdje je potrebno razlikovati stereotipe od interesa pojedinaca, grupa i organizacija. To znači da unutar države postoje različiti slojevi subdržavnih činilaca, koji uključuju ekonomske, političke i medijske organizacije, kao i građane (posmatrane kao pojedince ali i javno mnjenje) koji imaju različitog interesa u nacionalnoj bezbednosti, pa se oni na različitim nivoima uključuju u proces kreiranja bezbednosne politike.

Stereotipi sa svim posledicama koje izazivaju u vidu grešaka u analizi bezbednosnih pojava su učestala i neizbežna pojava i mogu da se kreću od bezazlenih, tj. prihvatljivih grešaka, do neprihvatljivih. Analizom primera iz unutrašnje i spoljnopoličke bezbednosne prakse, mogu se izvući brojna iskustva i anticipirati greške koje se tom prilikom čine, a koje možemo poređati na skali od manje opasnih do onih koje se teško ispravljaju. Među *manje opasne greške* u merenju i saznavanju bezbednosnih pojava autori navode greške u dobijenim rezultatima, do kojih dolazi zbog loših memih instrumenata, nemarnosti, površnosti itd. Ove greške lako se ispravljaju razvojem memih instrumenata, poboljšavanjem metoda, proveravanjem rezultata od drugih istraživača. *Opasne greške* nastaju zbog zabluda stavova ili zabluda u logici zaključivanja. Što se tiče stavova, uticaj društvene klime (religije, politike, pojedinih "škola" mišljenja) može decenijama, pa i vekovima voditi pogrešnim putevima.

U nastavku rada ćemo razmotriti stereotipe u ljudskom mišljenju koji dovode do nastanka grešaka u procesu analize bezbednosnih pojava, ali ukazaćemo i na izvore stereotipa. Pre toga, potrebno je napraviti razliku između naučnih analiza i analiza obaveštajno-bezbednosne prirode.

Ciljevi i sadržaj analize bezbednosnih pojava

Postoji značajna razlika između naučnih analiza i analiza obaveštajno-bezbednosne prirode. Naučna analiza bezbednosnih pojava omogućava sistematizovano, usmereno i metodima naučnog saznanja primereno tumačenje činjenica bezbednosti, raznih oblika njihovih veza i odnosa kroz formulisanje naučnih zakona, teorija i naučnih sistema. Jedan od osnovnih postulata u teoriji bezbednosti da se pojave ugrožavanja javljaju kao društveno-istorijske pojave i da je njihovo pojavljivanje *zakonito* ima veliki značaj za sistem bezbednosti. To, s jedne strane upućuje na zaključak da se *izvori ovih pojava javljaju objektivno*, van domašaja i uticaja drugih društvenih pojava i subjekata koji se angažuju u njihovom predupređivanju. S druge strane, zakonitost u njihovom nastanku i razvoju označava da je ove pojave moguće predviđati i na taj način upravljati njima. Može se pokazati koliko se značaj u teoriji bezbednosti pridaje analizi bezbednosnih pojava i predviđanju budućih bezbednosnih činjenica, tj. mogućih bezbednosnih izazova i pretnji, što je veoma bitno za usmeravanje međunarodnih odnosa i bezbednosne prakse. U tom pogledu, veoma su značajna istraživanja uzroka ratova koja usmeravaju društvenu praksu u sferi bezbednosti.¹

Analitički rad nije fokusiran na teoriju. On se tiče specifičnih, konkretnih slučajeva koji sadrže šanse, rizike i pretnje. Cilj je da se ostvari uvid u specifične, konkretne događaje u kontekstu realnog života. Specifičnost analitike obaveštajno-bezbednosnih službi jeste u tome što se bavi procesima i pojavama koje se

¹ Istoričari ponekad tvrde da, pošto su ratovi jedinstveni događaji, uzroci rata su brojni kao i brojevi ratova i ništa uopšteno se ne može o njima reći. Suprotan pristup identifikuje sličnosti i seme između uzroka ratova tako da možemo da grupišemo uzroke pod kategorijama: ljudska priroda, nezadovoljstvo, priroda država, struktura međunarodnog sistema i sl. I jedan i drugi pristup imaju značaj za teoriju sistema bezbednosti. Ako se lek protiv rata odnosi na njegove uzroke, onda će različiti uzroci voditi ka različitoj strategiji. Ako su, s jedne strane, ratovi uzrokovani naoružanim nacijama, onda su strategije razoružanja i kontrole oružja prigodna rešenja za problem rata. S druge strane, ako su ratovi uzrokovani despotičkim i autoritarnim vladama, onda je način za pronalaženje mira u širenju demokratije, što prevazilazi domete sistema bezbednosti. Ako je osnovni uzrok rata „međunarodna anarhija“ koja po realistima karakteriše trenutni sistem odnosa među državama, onda će pokušaji da se svet oslobodi rata biti najbolje sprovedeni promovisanjem „promene sistema“ – možda u cilju jačanja međunarodnog prava ili sistema zajedničke bezbednosti ili svetske vlade. Vidi: John Gamett, *The Causis of War and the Conditions of Peace*, In: Baylis, et al., *Strategy in the contemporary world*, p.20

odvijaju prikriveno. Naredbodavci, planeri i izvršioци koji učestvuju u ovim procesima svojim aktivnostima izazivaju određene pojave, nastoje da svoju pojavu i delatnost prikriju u potpunosti ili bar do trenutka kada njeno otkrivanje od strane protivnika ne može sprečiti postizanje željenog rezultata.

U odnosu na analizu naučnog istraživanja, analitika obaveštajno-bezbednosnih službi funkcioniše u specifičnom informacionom okruženju u kome je otežano da se pojave i procesi koji realno ugrožavaju sistem pravovremeno uoče i prepoznaju. Postoji rizik da zakašnjenje onemogućuje preduzimanje protivmera i proizvede neželjene posledice. Analitika mora da bude sposobna da iz obilja podataka izdvoji one koji ukazuju na neposrednu i verovatnu, odnosno moguću opasnost po vrednosti koje se štite. Razlika postoji i u tome što se podaci koji se koriste u analitici obaveštajno-bezbednosnih službi pribavljaju primenom odobrenih metoda i sredstava ovlašćenih organa, razmenom podataka sa srodnim službama i iz javnih izvora. Ti podaci mogu biti provereni, delimično provereni i neprovereni. Mogu da se odnose na delatnost kojom se neposredno ili posredno ugrožava bezbednost države, odnosno objekta koji se štiti.

U analitičkoj obaveštajno-bezbednosnoj praksi stereotipi su sveprisutan rizik i, u odnosu na posledice koje izazivaju, nesrazmerno im se posvećuje pažnja, iako se u fenomenološkom smislu često smatraju uzrocima ljudskih grešaka. U naučnoj i stručnoj literaturi o organizacionim sistemima koji se bave prikupljanjem i obradom podataka, kakve su, npr, obaveštajne i bezbednosne strukture, mnogo je prisutnije razmatranje ljudskih grešaka koje mogu da imaju za posledicu pripremu loših informacija na osnovu kojih će biti donete pogrešne odluke čime se, u najmanju ruku, neće omogućiti donosiocima odluka na državnom nivou da vode celishodnu politiku.² Posebno imamo u vidu da se analitičari u obaveštajno-bezbednosnim strukturama bave procenama podataka i dešavanjima koji predstavljaju tajnu delatnost. Do podataka se dolazi uglavnom tajnim metodama i u otežanim uslovima što je izvor mnogih grešaka.

Potrebno je razlikovati greške u analitičkom radu kao posledica neadekvatnih ulaznih podataka od grešaka koje nastaju u samom analitičkom procesu. Istorija rada, čak i najrazvijenijih službi, govori da su zbog raznih grešaka u prošlosti nastajale teške posledice. Smatra se da bi teroristički napadi 11. septembra 2001. godine bili izbegnuti da nije bilo propusta u analizi i procesuiranju podataka kojima je raspolagala obaveštajna zajednica SAD. Slično, ubistvo operativaca CIA-e u Avganistanu, januara 2010. godine, dovodi se u vezu sa propustima u radu obaveštajnih struktura. Od navedenih primera razlikuju se situacije kada se bezbednosne procene ne uzimaju u obzir u samom procesu odlučivanja ili kada operativci nisu u direktnoj vezi sa obaveštajnim analitičarima.³

Greitzer F. definiše faktore u analitičkom radu koji ga otežavaju, a koji mogu imati uticaj na nastanak stereotipa: karakterizacija nasuprot opisivanju (potrebno je videti da li analitički zadatak zahteva samo opis trenutnih dešavanja ili zahteva predviđanje budućih dešavanja); sociološka kompleksnost (da li je fokus na ponašanju pojedinca, grupe, države ili regiona); dostupnost i pouzdanost podataka; struktura i kompleksnost problema, itd.⁴. Većina ovih faktora zahteva od analitičara bezbednosti fundamentalna znanja u oblasti teorijskih i naučnih bezbednosnih disciplina i sposobnost predviđanja bezbednosnih pojava. Samo poznavanje uzroka i posledica i verovanje da među njima postoji linearan odnos neće objasniti složenu strukturu bezbednosnih pojava i omogućiti njihovo predviđanje. Pri tome uopšte nije reč o čisto

² Na ozbiljnost takvih posledica ukazuju tragični događaji u prošlosti, ali na duži rok, usmeravanje državne politike na osnovu pogrešnih ili neadekvatno obradenih informacija je opasnost sa kojom se suočavaju sve savremene obaveštajno-bezbednosne strukture i njihovi ogranci koji se bave analizom obaveštajnih podataka.

³ Za vreme kritičnog perioda tzv. Čileanske krize 1970–1973. godine, utvrđeno je da obaveštajne procene nisu u potpunosti uzete u obzir kada su kreatori spoljne politike u Vašingtonu formulisali i odobrili tajne operacije. Utvrđeno je da su procene analitičara sugerisale oprez i uzdržavanje (umerenost), dok su politički imperativi zahtevali akciju. Čak su i unutar CIA procesi za donošenje razmatranih procena obaveštajnih analitičara u vezi predloženih akcija u pojedinim slučajevima bili nasumični i neefikasni. Operativci nisu bili u direktnoj vezi sa obaveštajnim analitičarima čiji je isključivi posao da razumeju i predvide spoljnu politiku. Više u: Đorđević, M, Keković, Z, *Upravljanje rizicima u tajnim akcijama*, Vojno delo, Beograd, 2008.

⁴ Greitzer F.: *Methodology, Metrics and Measures for Testing and Evaluation of Intelligence Analysis Tools*, Battelle Memorial Institute, 2005.

subjektivnom značenju (to jest šta neka pojava znači za pojedinca), nego o objektivnom značenju (to jest šta ona znači u okviru jedne etničke grupe, kulture i sl.). Jedno je, dakle, psihološko razumevanje motiva terorističkog čina ili uzroka ratova u čemu, takođe, ne postoji saglasnost, a drugo socijalno razumevanje značenja. Ljudska bića ne reaguju na podražaje tzv. objektivnih činjenica, već odgovaraju na *značenja* koja te činjenice imaju za njih. Ovo je izvor brojnih dilema i stereotipa u analizi bezbednosnih pojava, pri čemu je veliki broj njih zasnovan upravo na jednostrano shvaćenom odnosu između onoga što predstavlja uzrok i posledice neke pojave.⁵

Stereotipi u kauzalnoj analizi bezbednosnih pojava

Da bi se o uzročnom odnosu mogle iznositi pretpostavke mora se identifikovati zavisna i nezavisna promenljiva. Ovo bi moglo u prvi mah izgledati lako kada su u pitanju jednostavne relacije između pojava koje su predmet analize. Ipak, usvajanje krute koncepcije kauzalnosti zahteva razdvajanje dveju promenljivih i proučavanje svake ponaosob. Na mnogim primerima iz oblasti studija bezbednosti pokazuje se da ovaj zadatak nije jednostavan, pre svega zbog višestruke uslovljenosti i složenosti pojava koje su predmet izučavanja.

Kauzalni (uzročno-posledični), kao linearan odnos, odražava tradicionalno shvatanje uzroka kao spoljašnje sile praćeno shvatanjem čoveka kao *pasivnog bića* koje trpi igru spoljašnjih sila čiji je on proizvod. Kada se upitamo: „šta je uzrok kriminala“, težimo da identifikujemo listu faktora kao što su: loša edukacija, nezaposlenost, pravo i politika javnog reda, porodični uslovi, poremećaji u sistemu vrednosti. Takođe, težimo da izmerimo važnost svakog faktora, od važnijeg do manje važnog. Ovakav pristup pretpostavlja jednosmeran uticaj od uzroka prema posledici pri čemu svaki faktor ima relativnu važnost.⁶ Mogu se iznositi razne pretpostavke, na primer: pušenje izaziva rak pluća, više policije znači manje kriminala, više novca znači srećniji život, sigurnosni pojasevi spasavaju živote ili kompjuteri čine život bržim. Kada kažemo da nezaposlenost uzrokuje kriminal, to znači da postoji stroga statistička veza između nezaposlenosti i kriminala, ali ta veza nije prosta, inače svako ko je nezaposlen bi se bavio kriminalom. Nezaposlenost je samo jedan bitan faktor. Ako istražujemo vezu između droge i imovinskog kriminala, iako se čini da postoji veza između ove dve promenljive, neće samo upotreba droge naterati na kriminal ljude koji inače poštuju zakon. Kada se susretnemo sa raznim tipovima uzroka i posledica, veze su veoma kompleksne i diskutabilne. Ukratkó ćemo

⁵ Kubanska kriza 1962. godine inicirala je mnoge debate o tome da li je obavestajna zajednica SAD *potcenila* broj ruskih trupa razmeštenih na Kubi.⁵ Rusi su iskoristili i detaljno razradili kampanju kojom su poricali i odbacivali svoje prisustvo čime su stekli prednost nad američkim pogledom na verovatnoću razmeštaja ruskog naoružanja na Kubi. Uzroci grešaka analičara u SAD su višestruke prirode. *Greske u zaključivanju* su se ogledale u tome što su analitičari SAD smatrali da su neki od ljudskih izvora (HUMINT) netačni i u krajnju ruku smešni, te na osnovu toga takvima su smatrali sve izvore. Zaključak da su svi prethodno razmatrani kubanski ljudski izvori pogrešni, dovelo je do toga da se svaki novi izvor koji dolazi sa Kube smatra pogrešnim. Induktivno zaključivanje prouzrokovalo je da nove dokaze odbacuju. Što se tiče stratejskih procena, razmatrane su dve teorije. Prva da SSSR razmešta defanzivno oružje i druga da razmešta ofanzivno oružje. Stariji analitičari u obavestajnoj zajednici bili su pristalice teorije o defanzivnom oružju.

⁶ Jedna od bitnih razlika, korisnih za određivanje različitih uzroka pojava, je razlika između *akutnih* i *bitnih*, osnovnih, fundamentalnih uzroka. Na polju međunarodnih odnosa, ni jedno pitanje nije privlačilo više pažnje od pitanja: „zašto rat?“ Teoretičari su verovali da je prvi korak ka eliminisanju rata u tome da se najpre identifikuje njegov uzrok, jer, kao što je u većini slučajeva lek za bolest povezan sa uzrokom same bolesti, tako se rešenja za rat traže u njegovom uzroku. Mnogi autori su pronašli za korisno da naprave razliku između *neophodnog* (*nužnog*) i *dovoljnog uzroka* (*uslova, stanja*) rata. Kategorije nužan i dovoljan ne pokrivaju sve moguće uzroke rata. Ne smemo pasti u zamku mišljenja da ono što uzrokuje rat mora biti ili nužno ili dovoljno, jer postoje mnogi uzroci koji nisu ni neophodni ni dovoljni. Npr. želja državnika da anektira teritoriju koja pripada susednoj državi je čest uzrok rata, ali nije ni nužan ni dovoljan. Nije nužan jer se mnogi ratovi vode zbog razloga koji nemaju ništa sa teritorijom, a nije dovoljan uzrok zato što želja da se anektira teritorija možda nije umišljena, npr. zbog odvratanja.

opisati i ilustrovati primerima najučestalije stereotipe u teorijskoj i praktičnoj analizi bezbednosnih pojava pod pretpostavkom da među njima postoji uzročno-posledična veza.

A) *Uzrok i posledica su odvojeni i posledica se dešava posle uzroka*

U ljudskom biću je da razmišlja u isključujućim kategorijama: jedna pojava je ili uzrok ili posledica. U okviru sistemskog mišljenja ove kategorije mogu menjati mesto. Problem: da li nestašica robe uzrokuje veću tražnju ili obrnuto je nerešiv jer se suočavamo sa mišljenjem u krugu. Razmotrimo ovo pitanje na dva primera.

Odnos između globalizacije i mirovnih operacija se promenio tokom devedesetih. U prvoj fazi globalizacija je promenila broj i prirodu mirovnih operacija. U drugoj fazi kao rezultat ovih transformacija, mirovne operacije su postali agensi globalizacije, doprinoseći širenju tržišne ekonomije, demokratije i ljudskih prava. U početku kao posledice globalizacije, mirovne operacije su na kraju postale njen *uzrok*.

Naučna i stručna polemika oko međusobne uslovljenosti *identiteta* i *spoljne politike* dozvoljava razna tumačenja odnosa ova dva pojma. Racionalisti, poststrukturalisti i konstruktivisti grade svoje analize na različitim istraživačkim paketima: poststrukturalisti konceptualizuju identitet i politiku kao ontološki nerazdvojive i ova neodvojivost se potvrđuje kroz diskurs, *što je u osnovi mišljenje u krugu i od neprocenjive je vrednosti za sistemsko mišljenje koje se protivi razdvajanju uzroka i posledica*. Racionalisti i konstruktivisti sa druge strane razumeju identitet kao potencijalni uzročni uticaj na spoljnu politiku i kao (delom) ne – diskurzivno uređen. Ukoliko se identiteti stvaraju kroz spoljnopolitiki diskurs, moglo bi se reći da politika uzrokuje identitet. Političari će često predstaviti da je usvajanje spoljne politike uslovljeno određenim predstavljanjem identiteta. Ovo je već moguće zahvaljujući poststrukturalističkom insistiranju na ontološkom značaju diskurzivne prakse: identiteti nastaju i reprodukuju se kroz spoljno-političke diskurse, s toga ne postoji identitet nezavisno od spoljne politike.

B) *Uzroci i posledice su vremenski i prostorno bliski*

U sistemu uvek postoji vremenska distanca i efekti (posledice) se mogu javiti u raznim delovima sistema, tako da kada razmišljamo o sistemu moramo proširiti horizonte razmišljanja. Kao što se povreda u jednom delu tela koji nema nervne receptore registruje u drugom delu organizma, tako u *sistemskom mišljenju objašnjenje ne leži u pojedinačnom faktoru, već u strukturi sistema i vezi između delova*.

Moguće je uzrok i posledicu povezati indirektno što se može videti na primeru hipotetičkih nizova koji povezuju ekonomsku globalizaciju i nasilne sukobe kroz efekte ekonomske globalizacije na socio-ekonomske nepravde.⁷ Kod ovih uzročnih hipotetičkih nizova, uzročnost je predstavljena indirektno (od globalizacije do nasilja). Dva glavna izvora socio-ekonomskih nepravdi su nejednaki prihodi i ekonomska diskriminacija koja pogađa značajne etničke manjine. Razumljivo je da nejednakost i ekonomsku diskriminaciju podržavaju moćne elite čija nadmoć proizvodi na prvom mestu nejednakost. Velika razlika u prihodima može povećati verovatnoću političkih sukoba.⁸ S druge strane, kako stepen globalizovanosti raste, rastu i dohoci po glavi stanovnika, a nasilni sukobi postaju manje verovatni. Verovatno da postoji direktna, ali inverzna linearna veza između smanjenja nasilja i globalizacije, inspirisana porastom broja stranih investicija u demokratskom političkom okruženju. Multivarijantna linearna regresija prati efekte koje drugi faktori mogu imati na distribuciju prihoda, kao što su tri nezavisna indikatora globalizovanosti: direktne strane investicije, otvorenost trgovine i stepen demokratije. Dalje, efekti globalizacije nisu isti u siromašnim i bogatijim zemljama u razvoju. U zemljama u razvoju sa malim dohotkom gde je kvalifikovanost koncentrisana u rukama malih, elitnih krugova radne snage, jedan od efekata ekonomske globalizacije je da

⁷ *Ekonomska globalizacija* - oblik otvorene trgovine i prodiranja stranih direktnih investicija. *Politička globalizacija* - oblik univerzalnog prihvatanja poliarhije.

⁸ Vidi: Philip Nel, *Antiglobalizacioni politički i socioekonomski procesi u zemljama u razvoju*

dolazi do porasta nejednakosti prihoda i samim tim i do porasta socio-ekonomskih nepravdi. Otvorenost trgovine i penetracija direktnih stranih investicija čine ova društva više nejednakim.

Najvažnija implikacija iz prethodnog primera je da možemo govoriti o pojmovima sa više nijansi koji su u vezi sa globalizacijom i nasilnim sukobima.

Jedan drugi primer nam, takođe, pokazuje vremensku irelevantnost uzroka. Imajući u vidu globalne, nacionalne i subnacionalne bezbednosne izazove, rizike i pretnje, a u prvom redu instaliranu terorističku mrežu u mnogim zemljama, kao i podatke o dosadašnjim terorističkim aktima, može se zaključiti da su mnogi objekti podložni rizicima od terorističkih dejstava. Međutim, verovatnoća napada terorista na konkretan objekat će zavisići od ranjivosti tog objekta ali, pre svega, od uzroka koji mogu vremenski i prostorno biti udaljeni a koji determinišu ciljeve potencijalnih terorista. Iako mnogi objekti nisu u potencijalno najugroženijoj grupi terorističkih meta, teroristička dejstva se nikada sa sigurnošću ne mogu procenjivati, jer izmiču realnim shvatanjima političkog okruženja i često su rezultat iracionalnih političkih zahteva ili samo težnji koje potencijalne terorističke grupe žele da ostvare.

C) Veza između uzroka i posledice se utvrđuje na osnovu raspoložive evidencije

Jedno objašnjenje ovog efekta jeste da se ljudi koriste heuristikom dostupnosti. To znači da se verovatnoća ili učestalost nekog događaja procenjuje na osnovu lakoće prizivanja ili dostupnosti sličnih instanci iz memorije (Kešetović, Keković, Ninković, 2008:551). Naše mišljenje je podložno razlikama u percepciji koje potiru višestрана iskustva. Daćemo nekoliko primera stereotipa ove vrste na području kriminologije.

Iako slika izvršioaca imovinskog krivičnog dela daje podršku popularnim stereotipima, ipak je iz sledećih razloga treba preispitati:

- Ne znamo ko su počinioci većine imovinskih krivičnih dela. Zvanični podaci se zasnivaju na oslobađajućim presudama ili stopama hapšenja, ali za veliku većinu imovinskih krivičnih dela niko ne biva optužen;
- Nasuprot većini nasilnih krivičnih dela, mnoga imovinska krivična dela ponavljaju isti izvršioци nakon izvesnog vremena. Dok se ubistvo obično izvrši samo jednom, jedna osoba može biti odgovorna za veliki broj imovinskih krivičnih dela. Zbog toga je neophodno napraviti razliku između broja osoba koje učestvuju u izvršenju imovinskog krivičnog dela i recidivizma, odnosno učestalosti njihovog učešća u višenju krivičnih dela;
- Dok zvanični podaci tvrde da su počinioci imovinskog zločina uglavnom mladi, radno sposobni muškarci, bliža analiza otkriva da je neke grupe mnogo teže identifikovati kao kriminalce od drugih. To naročito važi za profesionalne kriminalce, izvršioce poslovnog i korporacijskog kriminala koji će se mnogo teže suočiti sa zakonom od materijalno ugroženih pojedinaca.

D) Posledice su proporcionalne uzrocima

Uobičajeno je da se težina konsekvenci meri veličinom uticaja. Prilikom sudara automobila, snaga udara će zavisići od veličine, odnosno mase i brzine automobila. Međutim, ovu pojavu ne možemo uopštiti čak ni na sve mehaničke sisteme. U mehaničkim sistemima možemo imati velike efekte sa malim inputom.⁹ U pitanju je vrsta povratne sprege sa pojačavajućim dejstvom.¹⁰ Ovaj odnos je još neodređeniji u živim sistemima, inače, kako objasniti epidemiju izazvanu nečim tako malim kao što je virus? Takođe, upotreba nekog pesticida može izazvati poremećaj ekološke ravnoteže u čitavom regionu.

⁹ Npr. kada prilikom vožnje automobila pritisnemo gas i dodajemo ubrzanje.

¹⁰ Vidi: Keković, Z, *Sistemi bezbednosti*, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2009, str. 58

Za razliku od zatvorenih (mehaničkih) sistema u kojima je finalno stanje determinisano početnim uslovima, organizacioni sistemi predstavljaju otvorene sisteme ekstremno osetljive na početne uslove. U osnovi ovoga stava je *princip poluge* kao važan princip sistemskog mišljenja. Poznavanje ovoga principa je od presudne važnosti da bi se znalo kako sa malim naporima da se postignu maksimalni rezultati. Neki delovi sistema su kritičniji od ostalih zato što poseduju visok kapacitet kontrole (sistema).¹¹ Generalno, *što je neki deo važniji za sistem, veći će efekti biti ukoliko se taj deo promeni*.¹²

U svom kapitalnom delu „*O ratu*“ Klauzevic je pisao: „Moraju se imati na umu dominantne karakteristike obe suprotstavljene strane. Oko ovih karakteristika se koncentriše ‘centar gravitacije’, centar ukupne moći i pokretljivosti, od kojih sve zavisi. To je tačka protiv koje sva naša energija treba biti usmerena.” Po Klauzevicovom gledištu, država ostvaruje pobedu tražeći i napadajući ‘centar gravitacije’ neprijatelja. Napisao je da je to najčešće neprijateljska vojska, glavni grad, vođa, javno mišljenje ili glavni saveznici. U praksi može biti veoma teško utvrditi ‘centar gravitacije’ protivnika. U Zalivskom ratu 1991, na primer, zvaničnici SAD su videli Iracku vojsku, pre svega njenu Republikansku Gardu, kao ‘centar gravitacije’, kada je u stvari centar celokupne moći bila vlada Sadama Huseina. Dok Klauzevic piše da je uništavanje armije neprijatelja najčešće ključ pobeđe u ratu, Sun Cu predlaže da je najbolja alternativa napad strategije neprijatelja. Sledeća najbolja alternativa je napad na protivnički savez. Uništavanje protivničke armije zauzima treće mesto na njegovoj listi omiljenih strategija.¹³ Slično, Čeov doprinos teoriji asimetričnog ratovanja bila je ideja *foco* kao centra gravitacije gerilskog pokreta. Praktično, *foco* se odnosi na početnu kritičnu masu gerilaca, avangardu revolucije, iz koje potiče sve ostalo. Filozofski, *foco* predstavlja političko i vojno ‘srce’ pobune i Gevara i Debre su verovali da iz toga sam gerilski pokret može generisati uslove za revolucionarnu pobedu.¹⁴

Na principu poluge zasniva se teorija asimetričnog ratovanja i upravo, odlučujući deo „tajne“ terorizma je to što on može da deluje veoma jako s veoma ograničenim sredstvima.

Komunikacija rizika i njen značaj za analizu bezbednosnih pojava

Strategija bezbednosti kao sistem naučno zasnovanih i iskustveno proverljivih pretpostavku operacionalizuje se putem sistema bezbednosti, tj. kroz bezbednosnu praksu subjekata koji vrše analizu i prognozu bezbednosnih procesa. To znači da je izvor brojnih stereotipa nedostatak dijaloga između naučne javnosti, onih koji kreiraju bezbednosnu politiku i strategiju i analitičara u bezbednosnoj analitici.

U mnogim sociološkim i psihološkim studijama rizika postoji drastična distinkcija između eksperata i laika – donosioca odluka (npr političara). Ova distinkcija se najvećim delom zasniva na idealizovanoj slici nauke i naučnog društva u kojem subjektivni faktori (socijalni, kulturni i psihološki) ili ne postoje ili u zanemarljivoj meri utiču na proces odlučivanja. S druge strane, teoretičari sugerišu da je percepcija laika neizbežno povezana sa skupom društvenih, kulturnih i psiholoških faktora. Laička percepcija se često karakteriše kao kontruissana na osnovu iracionalnih i neobjektivnih modela stvarnosti koji postaju važeći na bazi nenaučnih, „narodnih“ teorija rizika i opasnosti. Dakle, različita očekivanja i veoma česti konflikti donosioca odluka, laika i eksperata, mogu se ublažiti uspostavljanjem realističnih ciljeva što se može postići jedino dijalogom. (Borodzic, 1996:136)

¹¹ Povreda glave je mnogo opasnija od povrede noge, zato što mozak ima veću kontrolu nad telom nego noga. Promena lokalnog policijskog rukovodioca će verovatno manje uticati na policijsku organizaciju u celini od kadrovske promena u njenom sedištu, iako je moguća i obrnuta situacija, jer kompleksni sistemi su puni iznenađenja.

¹² Posebnim metodama se utvrđuju kritični faktori neke organizacije koji imaju najveći uticaj na njen razvoj i funkcionisanje.

¹³ Mahnkhan, T, *Strategic Theory*, In: Baylis, et al, *Strategy in the contemporary world*, p.74

¹⁴ Ovo dostignuće ima svoju primenu u strategiji izazivanja kriza i doktrini niskog interzjeta. James D. Kiras, *Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency*, In: Baylis, et al, *Strategy in the contemporary world*, p. 173

Proučavanje komunikacije rizika treba da u obzir uzme različite percepcije rizika i time fundamentalno smanji mogućnost nastajanja konflikta. Glavna svrha komunikacije rizika nije da proizvede neko svevažće rešenje, već da unapredi dijalog i saradnju uspostavljanjem zajedničkih ciljeva za ljude sa različitim očekivanjima. Naravno, komunikacija rizika je proces koji može biti povezan sa etičkim dilemama. Pokušaj da se iznađu zajednički ciljevi za ljude sa različitim očekivanjima može, zapravo, povećati, pre nego smanjiti, tenzije. U ovom slučaju, komunikacija rizika može imati tendenciju ka „doterivanju“ informacija da bi se postigao određeni cilj, zbog čega je neophodno da nezavisna istraživanja budu ugrađena u proces. (Kešetović, Keković, Ninković, 2008:559)

Zaključak

Sama činjenica da na našim prostorima nema literature o stereotipima koji su prisutni u naučnom istraživanju o bezbednosnim pojavama ili analitičkom radu ukazuje na zaključak da se ovom problemu ne pridaje dovoljna pažnja i da se prilikom obuke analitičara zapostavlja ovaj segment. Stereotipi upravljaju našim akcijama i oni daju specifično značenje događajima. Oni ne predstavljaju činjenice, ali interpretirajući naše iskustvo u svetu njih, ponekad im pridajemo takvo značenje. Na terenu politike bezbednosti, ali i analize bezbednosnih pojava i procesa, stereotipi predisponiraju naše stavove prema činjenicama ili svesti (podacima) o činjenicama, te višimo diskriminaciju među njima: odlučujemo šta je bitno, a šta ne. U naučnom istraživanju ne mogu se isključiti brojne greške koje nastaju kao posledica pogrešnih predstava koje utiču na selekciju i analizu bezbednosnih pojava, tim pre što je ove pojave, zbog svoje složenosti, nepredvidivosti i tajnosti teško izraziti egzaktnim pokazateljima.

Posebno mogu biti opasne posledice stereotipa koji nastaju u analitici obaveštajno-bezbednosnog rada, a koje utiču na kreiranje bezbednosne politike i odluke najvišeg državnog rukovodstva. Većinu grešaka u radu obaveštajno-bezbednosnih struktura obično uzrokuju greške analitičara, a ne greške u prikupljanju podataka. Relevantni podaci primaju se sa rezervom, pogrešno se interpretiraju, ignorišu, odbacuju ili previčaju zbog toga što analitičari ne mogu da se prilagode novom načinu razmišljanja. U radu su opisani stereotipi koji su prisutni u uzročnoj analizi bezbednosnih fenomena i drugi činioci koji ih uslovljavaju, iako je te uzajamne uticaje veoma teško utvrditi. Siromašna mreža društvenih kontakata, greške u merenju, pritisak za dobrim rezultatima koji prevazilaze znanje, nedostatak pogodnog analitičkog alata i podrške, samo su neki od čimilaca koji nisu u dovoljnoj meri obrađeni u ovom radu a koji utiču na nastanak i razvoj stereotipa i otežavaju kvalitetnu analizu.

Budući da je veoma teško da oni koji vrše analizu sami sebe koriguju, potrebno je sagledati ulogu organizacije da sistemskim rešenjima utiče na stereotipe i umanji posledice koje oni izazivaju u vidu pogrešnih analiza i odluka. Analitičari treba da procene rizik grešaka koje mogu da se javljaju u analitičkom procesu, da pravovremeno sagledaju posledice koje ovakve greške imaju i da neprekidno koriste alate za poboljšanje svojih procena i sprečavanje ljudskih grešaka koje mogu da dovedu do pogrešnih analiza.

U okviru rada nisu primenjene metode koje omogućavaju da se izdvoje faktori koje imaju potencijalno najveći uticaj na kvalitet analize, što bi svakako pomoglo da se analizira međuzavisnost grešaka i stereotipa koji do njih dovede.

Literatura

1. [Aronson, J., Fried, C. B., & Good, C. \(2002\)](#): *Reducing the Effects of Stereotype Threat on African American College Students by Shaping Theories of Intelligence*. Journal of Experimental Social Psychology, 38, 113-125.
2. Borodzicz, E. (2001): *Security and risk, A theoretical approach to Managing Loss Prevention*, International Journal of Risk, Security and Crime Prevention 1(2)
3. Campbell, D. (1992): *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester: Manchester University Press.
4. Cooper J. (2005): *Curing Analytic Pathologies*, Center for The Study of Intelligence, CIA, Washington DC
5. Greitzer F. (2005): *Methodology, Metrics and Measures for Testing and Evaluation of Intelligence Analysis Tools*, Battelle Memorial Institute
6. Đorđević, M, Keković, Z, *Upravljanje rizicima u tajnim akcijama*, Vojno delo, Beograd, 2008.
7. Heuer R.: *Psychology of the Intelligence Analysis*, Center for The Study of Intelligence, CIA, Washington DC, 1999
8. Keković, Z, *Sistemi bezbednosti*, Fakultet bezbednosti, 2009, Beograd
9. Kešetović, Ž, Keković, Z, Ninković, *Percepcija rizika*, Kultura polisa, Novi Sad, 2008.
10. Kiras, D., J. *Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency*, In: Baylis, et al, *Strategy in the contemporary world*
11. Myers, D. G., & Spencer, S. J. (2006): *Social Psychology*, McGraw Hill Ryerson, Toronto
12. [Osborne, J. W. \(1995\)](#): *Academics, self-esteem, and race: A look at the assumptions underlying the Disidentification hypothesis*. Personality and Social Psychology Bulletin, 21
13. Pidgeon, N. (1992): *The Psychology of Risk* in D.I. Blockley, *Engineering Safety*, McGraw-Hill
14. Savić, A., Stajić, Lj., (2008): *Osnovi civilne bezbednosti*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad
15. Steele, C. M. (1997): *A threat in the air: How stereotypes shape intellectual identity and performance*. American Psychologist, 52
16. Svensen, Fr. H. (2008): *Filozofija straha*, Geopoetika, Beograd
17. Tatalović, S., (2006): *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Politička kultura, Zagreb
18. Tofl, B, Reynolds, S., (2005): *Learning from Disasters*, 3rd ed Basingstoke: Palgrave Macmillan

Summary

Whether it is a scientific research or analytics in intelligence and security practice, analysis of security phenomena is a complex process that is prone to many mistakes and stereotypes. The consequences may be the wrong premises to conclusion on the subject of scientific work, but in practical terms, consequences can be very serious when the incorrect analysis are bases of important political decisions, or does not take appropriate security policy. This paper describes stereotypes associated with the causal analysis of safety phenomena, as well as the factors that affect them.

Key words: security phenomena, stereotypes, scientific analysis, intelligence and security practice, perception, risk communication

ORGANIZACIONA STRUKTURA SECI CENTRA U BUKUREŠTU

mr Stevo Ivetić

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske, Banja Luka

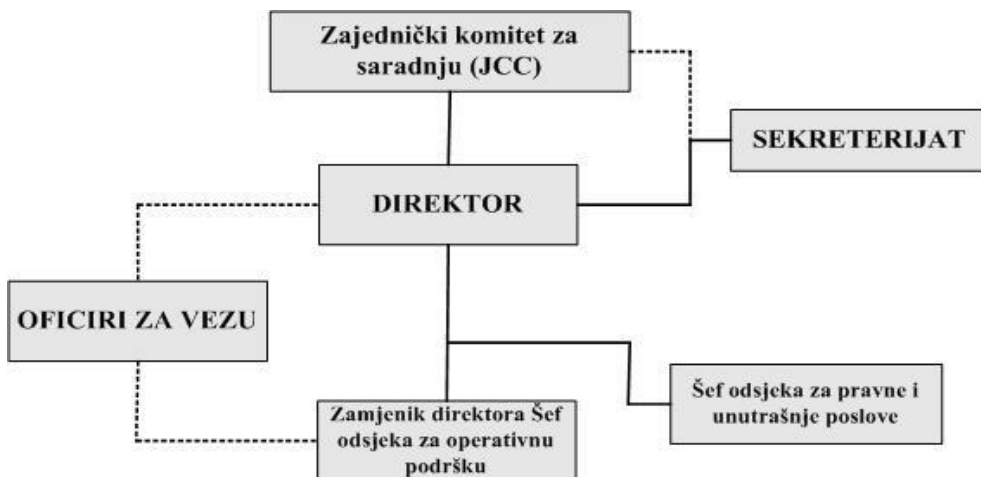
Apstrakt: U radu su predstavljene organizaciona struktura SECI Centra i osnovne nadležnosti organizacionih jedinica. Predstavljen je i način funkcionisanja Centra sa prijedlozima za njegovo bolje funkcionisanje. Nedovoljna informisanost pripadnika policijskih i carinskih agencija, kao i nepostojanje kontinuirane obuke o mogućnostima ostvarivanja prekogranične saradnje pod sredstvom SECI Centra svakako je doprinijela nedovoljnom korištenju ovog, u praksi dokazanog, mehanizma za saradnju između policijskih i carinskih agencija u regionu jugoistočne Evrope. Imajući to u vidu, nastao je ovaj rad kojim smo pokušali da doprinesemo popunjavanju ove praznine u sagledavanju teoretskih i praktičnih mogućnosti SECI Centra. S tim u vezi potrebno je kroz razne vidove edukacije i obuke policijske i carinske službenike upoznati sa mogućnostima i kapacitetima SECI Centra, kao i postignutim rezultatima na polju borbe protiv prekograničnog kriminala. Za očekivati je da će transformacijom SECI Centra u SELEC dosadašnja iskustva Centra doprinijeti boljem radu i približavanju standardima Evropske unije u oblasti međunarodne bezbjednosne saradnje.

Ključne riječi: SECI Centar, SELEC, JCC, Nacionalna tačka prvog kontakta, oficiri za vezu.

Uvod

SECI Regionalni Centar u Bukureštu uspostavljen je potpisivanjem Sporazuma o saradnji u sprečavanju i borbi protiv prekograničnog kriminala (u daljem tekstu SECI Sporazuma) i prateće Povelje o osnivanju regionalnog centra jugoistočno Evropske Inicijative – SECI (SECI Centar) za borbu protiv prekograničnog kriminala (u daljem tekstu Povelja). Centar je započeo sa radom 1.11.2000. godine, uz finansijsku pomoć SAD, koje su i inicirale ideju za osnivanje Centra. Danas su trinaest država jugoistočne Evrope članice Centra, i to Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Grčka, Hrvatska, Crna Gora, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Slovenija, Srbija i Turska.

Operativna djelatnost se odvija posredstvom operativnih radnih grupa i kroz razmjenu informacija i realizaciju regionalnih operacija (učestvuju sve države članice) i koordinisane istrage (učestvuju samo zainteresovane države).



sl. 1.1. Shematski prikaz Organizacione strukture SECI Centra u Bukureštu

Zajednički komitet za saradnju (*joint cooperation committee - JCC*)

JCC je najviše institucionalno i političko koordinativno tijelo za donošenje svih bitnih odluka vezanih za rad SECI Centra. Čini ga po jedan imenovani predstavnik država potpisnica SECI Sporazuma, po principu jedna država potpisnica - jedan glas. Sporazumom je predviđeno da se JCC sastaje najmanje jednom godišnje, mjesto i vrijeme sastanka se određuje "uzajamnom saglasnošću", u pravilu u Bukureštu u sjedištu SECI Centra, a službeni i radni jezik je engleski. Osnovna uloga JCC jeste da obezbjeđuje pravilno funkcionisanje Sporazuma, da razmatra sve eventualne probleme, koji proističu iz njegovog sprovođenja, te da preporučuje rješenja za postizanje proklamovanih ciljeva i budućih perspektiva Sporazuma. Operativne aktivnosti SECI Centra se planiraju i realizuju na osnovu Godišnjeg akcionog plana, koji odobrava JCC.

Prvu sjednicu JCC otvorio je po godinama života najstariji predstavnik država potpisnica i rukovodio njome do izbora predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg JCC, koji se biraju na period od jedne godine od kandidata koje predlože potpisnice i izaberu članovi JCC-a.

JCC je u skladu sa svojim obavezama proisteklim iz Sporazuma usvojio „Pravila i procedure JCC“, kojima se detaljnije regulišu opšti principi rada, zadaci, te način vođenja sjednica i donošenja odluka. U pravilu svaki član JCC može predložiti jednu tačku na raspravu i podnijeti prijedlog na odlučivanje.

JCC na svojim sastancima, na prijedlog država potpisnica Sporazuma, bira direktora, zamjenika direktora SECI Centra i šefa Odsjeka za pravne i unutrašnje poslove, te utvrđuje njihove obaveze, prava i administrativni status. JCC svoje odluke donosi javnim glasanjem - konsenzusom, osim u slučaju izbora direktora i zamjenika direktora SECI Centra, kada se odluka donosi tajnim glasanjem na glasačkim listićima dvotrećinskom većinom. U koliko u prvom krugu glasanja ni jedan od predloženih kandidata ne dobije dvotrećinsku većinu, u drugom krugu se ponovo bira između dva najuspješnija kandidata. Ukoliko nijedan od kandidata ne dobije dvotrećinsku većinu glasova ni u drugom krugu, pristupa se trećem krugu glasanja. U slučaju da ni tada nijedan od kandidata ne osvoji dvotrećinsku većinu glasova, donosi se odluka o novim izborima za tu poziciju. Do izmjena Pravila i procedura JCC u skladu sa Odlukom JCC-a broj 27/2008 od 11. novembra 2008. godine, dvotrećinska većina iznosila je 8 glasova. Izmjene Pravila i procedura JCC-a učinjene su zbog povećanja broja članica SECI Centra, kada je Cma Gora postala trinaesta država članica. S

tim u vezi, bilo je potrebno utvrditi način određivanja dvotrećinske većine u slučaju proširenja SECI Centra na nove članice, kada se kao dvotrećinska većina pojavljuje decimalan broj. Da bi se izbjegle sve eventualne nedoumice amandmanskom izmjenom Pravila i procedura JCC-a odlučeno je da se „decimalni brojevi zaokružuju na najbliži, veći ili manji prosti broj”¹.

Iz dosadašnjih iskustava predstavnika Bosne i Hercegovine u radu JCC poznato je da glasanju prethodili diplomatski dogovori i lobiranja između država članica, što je nerijetko imalo za posledicu da su pojedine politički i ekonomski moćnije države članice u više navrata imali svoje predstavnike na rukovodnim pozicijama u JCC-u i menadžmentu SECI Centra.

Za sve odluke koje se donose konsenzusom, a na sjednici ne prisustvuju svi članovi JCC, sjednica se ne prekida, uz obavezu članova koji ne prisustvuju da u roku od 48 časova pismenim putem dostave svoj stav po pitanjima o kojima se glasa. Do sada se u praksi to rijetko dešavalo, a ukoliko odsutni članovi ne dostave svoj stav glasanje o određenoj odluci se odlaže za slijedeću sjednicu JCC.

Od svog osnivanja JCC je do kraja 2009. godine održao 31 sastanak, a predsjedavajući JCC bili su predstavnici Bugarske, Rumunije, Mađarske i Grčke².

Odlukom JCC-a broj 28/2008 od 11. novembra 2008. godine³ usvojeni su amandmani na Pravila i procedure JCC-a po kojima se predsjedavajući i zamjenik predsjedavajućeg biraju alfabetskom rotacijom između država članica SECI Centra na period od jedne godine. Alfabetska rotacija predsjedavajućeg počela je prvim slovom engleskog alfabeta, a zamjenika predsjedavajućeg obrnutim redom⁴. U skladu sa ovom odlukom, država članica može odbiti da predsjedava JCC-om, a o tome mora obavijestiti JCC i druge države članice najmanje 60 dana prije održavanja sastanka na kome bi trebalo da započne predsjedavanje. U tom slučaju, predsjedavajući bi bio izabran iz slijedeće države posmatrano alfabetskim redom. Predviđeno je i da se rotacija predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg viši na način kojim bi se onemogućilo da oba budu iz iste države. Ovim je otklonjena dosadašnja praksa neravnopravne zastupljenosti predstavnika pojedinih država članica na rukovodnim pozicijama u JCC-u, što je siguran doprinos daljnjoj demokratizaciji odnosa i ravnopravnosti među državama članicama.

Ostale nadležnosti i zadaci JCC proistekli iz čl. 12. tačka 2. Sporazuma i čl. 4. Pravila i procedura JCC su da:

- usvaja godišnji Akcioni plan za operativne aktivnosti SECI Centra;
- usvaja dogovorene kategorije informacija i propisuje standarde i procedure vezane za korištenje informacija SECI Centra;
- odobrava status stalnog posmatrača u SECI Centru pojedinim državama i međunarodnim organizacijama⁵, koje im za to podnesu pismeni zahtjev po utvrđenoj proceduri, a koji time dobijaju mogućnost da prisustvuju sjednicama JCC, bez prava glasa;

¹ U praksi to znači slijedeće: dok je bilo 12 država članica dvotrećinska većina je bila 8 i u tom slučaju nije bilo dvojbi. Proširenjem na 13 članica dvotrećinska većina je 8,66 pa je u skladu sa novim pravilima dvotrećinska većina 9 glasova.

² Bugarska (Galentin Georgiev, 2000. - 2001. g.), Rumunija (Alexandru Farcas, 2001. - 2004. g.), Mađarska (Ferenc Barfi, 2004. - 2005. g. i János Nagy, 2006. - 2007. g.) i Grčka (Georgios Ch. Kounadis, 2005. - 2006. g.).

³ Odluka JCC stupila na snagu 1. januara 2009. godine.

⁴ U skladu s tim, prvi predsjedavajući bio je iz Albanije (Endri PEMA), a njegov zamjenik iz Turske (Mehmet Guzel). Trenutno je predsjedavajući predstavnik BiH, Samir Rizvo, a zamjenik Samo Drobez iz Slovenije.

⁵ Trenutne države posmatrači su: Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Kanada, Francuska, Gruzija, Njemačka, Izrael, Italija, Japan, Holandija, Poljska, Portugal, Slovačka, Španija, Ukrajina, Velika Britanija, SAD i Češka Republika, a međunarodne organizacije koje imaju status stalnog posmatrača su Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Evropski institut za policijsku saradnju (EULEC), Međunarodni centar za razvoj politike migracija (ICMPD) i Misija ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK).

- preduzima odgovarajuće mjere i donosi odluke u vezi sa organizacijom, strukturom i aktivnostima SECI Centra, uključujući propise za osoblje i potrebne profile kadra;
- razvija i odobrava sistem finansiranja, planiranja budžeta i kontrole troškova;
- utvrđuje iznos plata osoblja koje se finansira iz budžeta SECI Centra i
- određuje finansijskog revizora.

U okviru JCC-a djeluju dvije radne grupe i to: 1) finansijska konsultativna grupa (FCG⁶), čiji zadatak je da JCC-u predlaže budžet i koja treba da usaglasi i predloži novi način finansiranja SECI Centra u skladu sa preporukama Evropske komisije i 2) radna grupa za SELEC⁷ konvenciju, čiji je zadatak bio da predloži novu pravnu osnovu i mandat za buduću djelatnost SECI Centra, odnosno da definiše budućnost SECI Centra kroz donošenje nove konvencije i uspostavljanje SELEC-a kao pravnog sljedbenika SECI Centra. Radna grupa za SELEC konvenciju svoj rad je zasnivala na Odluci JCC-a broj JCC/DEC 11/2006 i u periodu od aprila 2007. do aprila 2009. godine održala je 12 sastanaka. SELEC Konvenciju su 9.12.2009. godine u Bukureštu potpisali predstavnici svih 13 država članica, a Konvencija stupa na snagu nakon što države članice završe proceduru ratifikacije u skladu sa svojim zakonskim rješenjima i o tome obavijeste državu depozitera (Rumuniju).

Direktor SECI Centra

Direktor SECI Centra predstavlja i zastupa SECI Centar i odgovoran je za upravljanje svim ljudskim i materijalnim potencijalima Centra. Direktora i zamjenika direktora Centra bira i imenuje JCC na period od dvije godine sa mogućnošću da dvaput produže svoj mandat, s tim da odluka JCC o njihovom trećem mandatu mora biti donesena konsenzusom svih članova JCC.

Osnovna uloga direktora je da, u saradnji sa JCC, definiše Strateški plan SECI Centra (vizija, misija i standardi ponašanja), te da prati i odgovara za realizaciju plana u svim segmentima. Prisustvo direktora ili njegovog zamjenika je obavezno na svim sjednicama JCC, a njihova obaveza je i da nadgledaju rad Sekretarijata.

Zadaci i obaveze direktora SECI Centra su i da:

- sačinjava nacrt godišnjeg Akcionog plana Centra i godišnjeg Izvještaja o radu SECI Centra i podnosi ih na razmatranje i usvajanje JCC-u;
- izrađuje nacrt budžeta Centra i podnosi ga na razmatranje i usvajanje JCC-u;
- vrši procjenu rada oficira za vezu i osoblja i podnosi izvještaje o njihovom radu nadležnom organu članica;
- sprovodi i prati propise i mjere koji se odnose na povjerljivost informacija i zaštitu podataka;
- učestvuje u obezbjeđivanju neophodnih novčanih sredstava za aktivnosti SECI Centra;
- odlučuje o angažovanju i mjesečnim naknadama pomoćnom osoblju;
- omogućava izvršenje samostalne finansijske revizije;
- koordinira odnose sa javnošću.

⁶ Financial Consultative Group

⁷ SELEC (Southeast European Law Enforcement Centra) – Centar za sprovođenje zakona u Jugoistočnoj Evropi.

Lična primanja direktora SECI Centra, šefa Odsjeka za operativnu podršku, šefa Odsjeka za pravne i unutrašnje poslove i administrativnog osoblja, isplaćuju se iz redovnog budžeta SECI Centra⁸, u okviru limita koji određuje JCC.

Do sada su funkciji direktora SECI Centra obavljali predstavnici Rumunije, Turske i Slovenije⁹.

Zamjenik direktora SECI Centra (Šef Odsjeka za operativnu podršku)

Rukovodi i koordinira poslove vezane za operativne aktivnosti SECI Centra i u praksi slovi kao „prvi operativac“ Centra. U slučaju spriječenosti ili odsustva direktora Centra, preuzima sve njegove obaveze i dužnosti. *Pravilima o unutrašnjoj organizaciji SECI Centra*, Aneks 4, predviđeno je da direktor i zamjenik direktora mogu biti samo fakultetski obrazovane osobe, sa rukovodnim iskustvom u radu policije ili carine i da posjeduju znanja i vještine u međunarodnoj saradnji i diplomatskim odnosima. U nadležnosti zamjenika direktora jesu sačinjavanje i prikupljanje strateških analiza o pojavnim oblicima prekograničnog kriminala. Takođe, u skladu sa čl. 12 tačka 5. (Opšti standardi i procedure za obradu podataka), obavezan je da svaka tri mjeseca sačini izvještaj na osnovu statističkih podataka dobijenih od strane učesnika.

Zadaci i obaveze zamjenika direktora SECI Centra su:

- pomaže i koordinira aktivnosti oficira za vezu, te posreduje u slučaju nesporazuma između oficira za vezu prilikom prenosa, primanja ili odgovaranja na zahtjeve za pomoć, a u slučaju neuspjeha u postizanju dogovora o tome obavještava direktora Centra;
- koordinira operativne aktivnosti 7 operativnih radnih grupa koje se realizuju regionalnim operacijama i koordinisanim istragama;
- učestvuje u izradi nacrta godišnjeg Akcionog plana Centra i godišnjeg Izvještaja o radu SECI Centra i dostavlja ih direktoru Centra;
- neposredno sprovođa i prati realizaciju godišnjeg Akcionog plana Centra
- omogućava i prati realizaciju aktivnosti sa trećim stranama ili međunarodnim organizacijama;
- omogućava komunikaciju sa međunarodnim organizacijama sa statusom stalnih nerezidentnih savjetnika pri SECI Centru (Svjetskom carinskom organizacijom (WCO) i Interpolom) u svrhu pribavljanja obavještajnih podataka o specifičnim slučajevima;
- odgovoran je za zaštitu podataka SECI Centra i ovlašten je da prepravi ili izbriše netačne podatke, a koji su dobijeni od članica, stalnih posmatrača, treće strane ili međunarodnih organizacija.

Do sada su na funkciju zamjenika direktora SECI Centra birani predstavnici Rumunije, Mađarske i Makedonija.

Mišljenja smo da je vremenski period trajanja mandata direktora i zamjenika direktora potrebno produžiti sa dvije na četiri godine sa mogućnošću reizbora, u zavisnosti od postignutih rezultata, zbog toga što dvogodišnji mandat ne omogućava kontinuitet u rukovođenju i realizaciji dugoročnih planova Centra.

⁸ Redovni budžet SECI Centra za 2010. godinu iznosi 740.000 Evra.

⁹ Rumunija (Alexandru Ionas), Turska (Yalçın Çakıcı i Gürbüz Bahadır, koji je i aktuelni direktor Centra) i Slovenija (Mitja Močnik).

Šef Odsjeka za pravne i unutrašnje poslove SECI Centra

U slučaju da direktor i zanjjenik direktora SECI Centra budu odsutni ili spriječeni, šef Odsjeka za pravne i unutrašnje poslove predstavlja i koordinira aktivnosti SECI Centra. Njegov radni profil zahtjeva da bude međunarodno uvažan pravni ekspert u oblasti međunarodnog prava, sa poželjnim rukovodnim iskustvom u radu policijskih ili carinskih agencija.

Šef Odsjeka za pravne i unutrašnje poslove obavezan je da:

- pruža savjete o odgovarajućoj primjeni SECI Sporazuma i odredbi međunarodnog prava;
- sprovodi i nadzire propise i mjere koje se odnose na povjerljivost informacija i zaštitu podataka;
- savjetuje o pripremi i sklapanju međunarodnih sporazuma i ugovora u kojima će SECI Centar biti član;
- proučava zakone koji se odnose na krivične procedure država članica SECI Centra;
- raspoređuje i upravlja godišnjim budžetom SECI Centra i osigurava da članice SECI Sporazuma i stalni posmatrači na vrijeme uplate finansijska sredstva u budžet;
- nadzire sve troškove SECI Centra i vodi evidencije o uplatama, platama i materijalno-tehničkim sredstvima Centra;
- osigurava efikasnu upravu: regrutovanje, obuku, disciplinske procedure i etiku;
- obrazlaže opis poslova angažovanog osoblja i propisuje uslove koje isti trebaju ispuniti za rad u SECI Centru.

Na prijedlog Odsjeka za pravne i unutrašnje poslove JCC je na svom 29. sastanku održanom u novembru 2008. godine u Istanbulu, donio Odluku broj 26/2008 kojom su usvojeni amandmani na Pravila o unutrašnjoj organizaciji SECI Centra čime su predviđeni dodatni uslovi za apliciranje na profesionalne pozicije u SECI Centru (menadžment SECI Centra i pomoćno osoblje), odnosno da se lice koje konkuriše na ove pozicije ne vodi u kaznenoj evidenciji i da se protiv njega/nje ne vodi krivični postupak. Navedenom odlukom takođe je predviđeno da profesionalnim licima zaposlenim u SECI Centru neće biti produžen, ili će biti prekinut postojeći ugovor u slučajevima:

- nezadovoljavajuće i/ili nedovoljne radne sposobnosti;
- uznemiravajućeg ponašanja u radnom okruženju;
- odsustva sa posla bez razloga ili odobrenja, u trajanju dužem od 5 dana;
- postojanja konkretnih informacija o tome da je lice uključeno u aktivnosti koje ugrožavaju rad SECI Centra.

Do sada su na funkciju šefa Odsjeka za pravne i unutrašnje poslove birani predstavnici Makedonije, Bugarske i Turske.

Za efikasnije funkcionisanje Odsjeka značajno je i to što je poslije dugotrajnih dogovora, tokom 2007. godine, završena integracija zaposlenih iz Sekretarijata SPOC-a¹⁰ u Odsjek za pravne i unutrašnje

¹⁰ SPOK (Stability Pact Initiative against Organized Crime) – Inicijativa Pakta stabilnosti protiv organizovanog kriminala – osnovan je oktobra 2002. godine. Djelovao je pod pokroviteljstvom Radnog stola III – Bezbjednost – Pod-grupa: Pravda i unutrašnji poslovi. Sekretarijat SPOC-a služio je kao informaciono središte i djelovao je kao odsjek za pravnu podršku. Sjedište je bilo u Bukureštu (u istoj zgradi Palata Parlamenta u kojoj je smješten i SECI Centar). Sekretarijat je postao operativan krajem 2003. godine, obezbjeđujući pravne ekspertize državama II Evrope u cilju usklađivanja njihovih pravnih propisa sa međunarodnim i drugim standardima EU.

poslove SECI Centra, čime je u Centar doneta nova i ojačana struktura. Korist je bila dvostruka: usmjeravala se privremena finansijska podrška prema SECI Centru (budžet SPOC-a i donacije namjenjene SPOC-u) i, što je najvažnije, donijeto je dodatno znanje i objedinjeni kvalifikovani pravni eksperti iz oblasti sprovođenja zakona i borbe protiv organizovanog kriminaliteta.

Oficiri za vezu (*liaison officers* - LO)

„Postoje dva široka scenarija za međunarodnu saradnju koji uključuju oficire za vezu: imenovanje policijskog ili carinskog predstavnika u diplomatsku misiju u inostranstvo ili postavljanje oficira za vezu u međunarodnu organizaciju u kojoj se zajednički rad obavlja po dogovorenim pravilima ... Interpol, najveća međunarodna organizacija i najbolje organizovana od svih ne koristi oficire za vezu i razmjena informacija vrši se direktno između različitih nacionalnih biroa u različitim državama, ali sve više, druge organizacije više regionalno fokusirane, kao Europol i SECI, dovode predstavnike nacionalnih agencija za sprovođenje zakona u centralnu lokaciju gdje rade zajedno, licem u lice" (Gilca, 2008:103).

Države članice SECI Centra opredjelile su se da primjenjuju drugi scenarij međunarodne saradnje tako da svaka od trinaest država članica SECI Centra, po Sporazumu, bude saglasna da imenuje po dva svoja predstavnika iz reda eksperata za policijska i carinska pitanja i da ih uputi na rad u sjedište SECI Centra u Bukureštu. Tako je na primjeru SECI Centra po prvi put predviđeno i u praksi realizovano zajedničko djelovanje, unutar jedne međunarodne organizacije, policijskih i carinskih eksperata iz različitih zemalja, u neutralnom okruženju. U prilog tome govori i mišljenje direktora SECI Centra Mitje Močnik koji smatra da "nešto što nije tako eksplicitno u drugim organizacijama jeste jednak status dat predstavnicima carine i policije i da napredni „case“ menadžment sistem razvijen od strane Centra takođe znači da Centar služi kao fasilitator ili "obezbjedivač usluge" za oba aspekta sprovođenja zakona nudeći forum za sigurnu razmjenu informacija" (Močnik, 2008:89).

Radni profili svih oficira za vezu moraju da zadovolje kriterije stručnosti i iskustva u policijskim ili carinskim poslovima, kao i odgovarajući visok nivo zahtjeva za komunikacijom i timskim radom.

Oficiri za vezu dužni su da:

- djeluju u svrhu sprečavanja i borbe protiv prekograničnog kriminala u skladu sa odredbama Sporazuma i svojih nacionalnih zakona;
- obezbjeđuju i omogućavaju razmjenu informacija između SECI Centra i agencija za sprovođenje zakona država članica, putem nacionalne tačke prvog kontakta;
- pružaju svu neophodnu pomoć Odsjeku za operativnu podršku SECI Centra;
- obezbjeđuju odgovarajući nivo povjerljivosti i bezbjednosti podataka u skladu sa svojim nacionalnim zakonima i odredbama Konvencije o zaštiti pojedinaca vezano za automatsku obradu ličnih podataka Savjeta Evrope KSE br. 108, Strazbur 28. januar 1981.godine;¹¹
- podnosi izvještaj o svom radu direktoru SECI Centra, kao i organu države članice koja ga je imenovala.

¹¹ Bosna i Hercegovina je potpisala Konvenciju 02.03.2004. godine, ratifikovana je 31.03.2006. godine, a stupila na snagu 01.07.2006. godine. Srbija je Konvenciju potpisala i ratifikovala 6.9.2005. godine, a stupila na snagu 1.1.2006. godine. Sve države članice SECI Centra su potpisale i ratifikovale Konvenciju, osim Turske, koja je Konvenciju potpisala, ali je nije ratifikovala. Kompletna lista država potpisnica Konvencije je dostupna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=108&CM=8&DF=21.04.2010&CL=ENG>

Lična primanja oficira za vezu i troškove njegovog boravka u Bukureštu snosi država članica SECI Centra.

U 2001. godini, kada je SECI Centar započeo sa operativnim radom bilo je angažovano 15 oficira za vezu iz 9 država, a krajem 2009. godine bio je 21 oficira za vezu ovlaštenih od strane 13 država.¹² U dosadašnjem radu SECI Centra, Bosnu i Hercegovinu je uvijek predstavljao samo jedan oficir za vezu i do sada su to bili predstavnici Carine Federacije BiH, MUP-a Republike Srpske i Federalnog MUP-a BiH. S obzirom na to da je SECI sporazumom predviđeno angažovanje 26 oficira za vezu, može se konstatovati da njihov neadekvatan broj predstavlja smetnju ostvarivanju pune operativne funkcije Centra.

Budući da smo uočili da je vremenski period trajanja mandata LO različit od države do države mišljenja smo da je potrebno ujednačiti mandat na četiri godine i time stvoriti pretpostavke da isti tim LO zajedno funkcioniše u dužem periodu. Takođe, u cilju operativnosti Centra potrebno je uvesti 24-časovno dežurstvo LO, koje se sada uspostavlja samo u ograničenom vremenskom trajanju tokom realizacije regionalnih operacija i koordinisanih istraga, formirajući privremeno tijelo pod nazivom Operativno-koordinaciona jedinica.¹³

Nacionalna tačka prvog kontakta (national focal points – NFP)

U skladu sa članom 22., 23. i 24. Pravila o unutrašnjoj organizaciji SECI Centra, svaka država potpisnica Sporazuma dužna je da imenuje eksperta iz oblasti policije ili carine, koji predstavlja jedinu kontakt osobu između oficira za vezu SECI Centra u Bukureštu i njihovih nacionalnih agencija za sprovođenje zakona.

Osoba određena za nacionalnu tačku prvog kontakta dužna je da:

- na zahtjev oficira za vezu SECI Centra, dostavi tražene informacije i obavještajne podatke i obezbjedi propisno ovjerene kopije fajlova, dokumenata i svih drugih materijala, koji se odnose na prekogranični kriminal;
- prenese dobijene informacije i obavještajne podatke agencijama za sprovođenje zakona u svojoj državi u skladu sa nacionalnim zakonima;
- čuva informacije i obavještajne podatke u kompjuterizovanom sistemu do roka;
- pruži SECI Centru na vlastitu inicijativu informacije, obavještajne i druge podatke koje smatra neophodnim za izvršavanje zadataka SECI Centra.

U BiH, u okviru Biroa za saradnju sa Interpolom (NCB Interpola Sarajevo) predviđeno je radno mjesto „inspektor – Državne tačke I kontakta BiH“¹⁴ (NFP BiH) koji je državni službenik zadužen za komunikaciju i koordinaciju aktivnosti tokom koje neposredno prati, evidentira i postupa po svim zahtjevima dostavljenim od strane SECI Centra, koje prosljeđuje nadležnim agencijama u BiH, a potom ih obrađene vraća Centru. NFP je zadužen i za praćenje, arhiviranje i uništavanje predmeta prema važećim zakonskim propisima BiH.

¹² Trenutno nedostaju oficiri za vezu, carinski eksperti iz BiH, Makedonije, Cme Gore i oficiri za vezu policijski eksperti iz Hrvatske i Slovenije.

¹³ Operativno-koordinaciona jedinica (OCU – **Operational Coordination Unit**) sastavljena je od oficira za vezu i funkcioniše 24 sata dnevno, a posredstvom Jedinice odvijaju se međusobna komunikacija i izvještavanje svih aktera operacije.

¹⁴ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Biroa za saradnju sa Interpolom, član 32.

Uz pomoć savremene telekomunikacijske opreme, donirane od strane SAD-a, uspostavljen je zaštićeni sistem za razmjenu bezbjednosnih informacija između NPF BiH, smještenog u NCB Interpolu Sarajevo i SECI Centra, a čija je primjena započela 24.11.2004. godine. Do tada su korišteni „otvoreni“ sistemi telekomunikacija (telefon, faks, e-mail). Po riječima eksperata ovaj bezbjednosni komunikacioni sistem koristi se kod bankarskih transakcija u svijetu, što govori u prilog njegove zaštićenosti.

U toku 2006. godine od strane FBI-a Bosni i Hercegovini donirana je oprema koja omogućava uspostavljanje video-konferencijske veze između BiH i SECI Centra, sa mogućnošću ostvarivanja direktne veze sa drugim državama članicama koje posjeduju istu opremu (vrijednost donirane opreme je 16. 000 evra) i koja omogućava neposredne kontakte između istražioca iz različitih država članica SECI Centra. Oprema je smještena u prostorijama NCB Interpolu Sarajevo.

Trenutno u SECI Centru većinu NFP predstavljaju policijski eksperti (četiri NFP i to iz BiH, Srbije, Hrvatske i Grčke su pripadnici NCB Interpolu matičnih država).

Među učesnicima SECI procesa postoje opravdana razmišljanja da u perspektivi svaka država članica treba da, zbog povećanja obima saradnje i razmjene informacija, ima po 2 NFP (policija i carina).

Sekretarijat SECI Centra

Sekretarijat SECI Centra je osnovan i funkcioniše u skladu sa Pravilima i procedurama JCC i Pravilima o unutrašnjoj organizaciji SECI Centra.

Zadaci Sekretarijata su da:

- pruža neophodnu logističku podršku potrebnu za održavanje sastanaka JCC (kontaktira članove JCC u vezi tačaka dnevnog reda koje u saradnji sa predsjednikom JCC i direktorom SECI Centra, dostavlja članovima najmanje 30 dana prije termina održavanja sjednice;
- priprema radne dokumente i izvještaje sa sjednica JCC, i u obavezi je da ih dostavi članovima JCC u roku od sedam dana od dana održavanja sjednice;
- pruža logističku podršku za održavanje svih radnih sastanaka i dogovora u SECI Centru (primanje, slanje, registrovanje zvanične korespondencije i sl.);
- pomaže direktoru SECI Centra u razvijanju međunarodnih projekata;
- pruža podršku aktivnostima razvijanja odnosa sa javnošću.

Na 19. sastanku JCC, održanom u Budimpešti, Mađarska, 28.10.2004. godine, izvršena je izmjena Pravila o unutrašnjoj organizaciji SECI Centra i uspostavljena je nova pozicija oficira za odnose sa javnošću u Sekretarijatu SECI Centra.

Zaključak

Organizaciona struktura SECI Centra uspostavljena je osnivačkim aktima (SECI Sporazum i Povelja) i u proteklih deset godina pretrpjela je minimalne izmjene. U tom periodu, brojne regionalne inicijative za jugoistočnu Evropu prestale su sa radom, ili su nedovoljno profilisale svoje operativne aktivnosti. Analizom rezultata Centra evidentna je činjenica da su rezultati Centra iz godine u godinu bili sve bolji (tokom 2001. godine pod sredstvom Centra razmjenjeno je 315, a u 2008. godini 9196 informacija), što govori u prilog tvrdnji da je Centar opravdao očekivanja država članica i uticao na smanjenje prekograničnog kriminaliteta u jugoistočnoj Evropi. Stoga ga sa pravom pojedini autori nazivaju „Balkanpolom“ i smatraju efikasnim mehanizmom saradnje policijskih i carinskih agencija u regionu. Posebno je značajno istaći da je Centar nesporno doprinjeo povećanom stepenu povjerenja i ukazao na mogućnosti i neophodnost

bezbjednosne saradnje između država regiona koje su u bližoj prošlosti imale političke nesuglasice izazvane ratnim dešavanjima na prostoru bivše SFRJ i nerješanim političkim pitanjima na području jugoistočne Evrope.

Literatura

1. Annual Report of SECI Center 2001-2080.
2. Busek, E. *10 Years Southeast European Cooperative Initiative*. Wien: Springer Wien York, 2006.
3. Đorđević, S., Policijska saradnja u državama JI Evrope, *Srbija i regionalna saradnja*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2010.
4. Gilca, V., Liaising in international organisations, *Combating International Crime - The Longer Arm of the Law* (Edited by Steven David Brown). New York: Routledge-Cavendish, 2008.
5. Močnik, M., Balancing political and practical interests: the SECI Center, *Combating International Crime - The Longer Arm of the Law* (Edited by Steven David Brown). New York: Routledge-Cavendish, 2008.
6. Ivetić, S., Djelatnost SECI Centra u suzbijanju kriminaliteta – metode rada, *Zbornik radova pravo i forenzika u kriminalistici*, Beograd: Kriminalističko policijska akademija, 2009
7. Ivetić, S., Pravni aspekti funkcionisanja SECI Centra u Bukureštu, *Pravna riječ 19/09*, Banja Luka: Udruženje pravnika Republike Srpske, 2009.
8. Lopandić, D., *Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu i Evropski pokret u Srbiji, 2001.

Summary

SECI Center's organizational structure is based on its founding acts (SECI Agreement and Charter) and it has gone through minimal changes in the last decade. The mentioned period was marked by the fact that many regional initiatives of Southeast Europe have stopped existing or have not sufficiently shaped their operational activities. Having analyzed Center's activities, it has become evident that Center's results are becoming better from year to year (in 2001 the Center helped in exchange of 315 pieces of information, while the number of it amounted 9196 in 2008.). These figures show that Center has met the expectations of its member states and influenced the decrease of trans-border crime in Southeast Europe. That is why many authors call it "Balkanpole" and that is why it is considered to be a very efficient cooperative mechanism for police and customs agencies. It should be pointed out that Center has undoubtedly contributed to the higher level of mutual trust and demonstrated the possibility and necessity of security cooperation among the countries from the region which had certain political disputes in the past caused by war in the former SFRY and unsolved political issues in the Southeast Europe.

NACIONALNA EKONOMIJA KAO FAKTOR NACIONALNE BEZBEDNOSTI – „SLUČAJ SRBIJA“

prof. dr Goran Milošević

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

doc. dr Saša Mijalković

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Ekonomski odnosi spadaju u red značajnijih društvenih odnosa jer određuju društveno i političko uređenje zemlje, kvalitet života stanovništva, nacionalni budžet, stepen razvoja nacionalnog sistema bezbednosti, te ekonomsku i političku moć zemlje u međunarodnim odnosima. To ih čini bitnom determinantom nacionalne bezbednosti.

Veza nacionalne ekonomije i nacionalne bezbednosti izražena je u budžetu države. Njime se obezbeđuju sredstva za finansiranje državnih funkcija, javnih službi i intervencija u privredi. To je materijalna baza zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, kao i osnova zadovoljenja potreba socijalne, zdravstvene, obrazovne, ekološke, prehrambene, institucionalne i javne bezbednosti. Tako država nesmetano zadovoljava svoje interese u sferama *ljudske, nacionalne, međunarodne i globalne bezbednosti*.

Budžetski prihodi raspodeljuju se budžetskim korisnicima shodno javnim potrebama, ciljevima ekonomije, ali i zahtevima očekivanih potreba nacionalne bezbednosti. Sa aspekta bezbednosti, budžet je instrument nacionalne politike za ostvarivanje brojnih funkcija nacionalne i međunarodne bezbednosti. Stoga je i jasno da od budžeta u mnogome zavisi efikasnost rada subjekata nacionalnog sistema bezbednosti. Upravo je ova uzročno-posledična relacija, jedno od objašnjenja stagnacije i degradacije gotovo svih sfera nacionalne bezbednosti Srbije u poslednje dve decenije.

Ključne reči: nacionalna ekonomija, ekonomska bezbednost, ekonomska kriza, nacionalna bezbednost, Republika Srbija.

Uvod

Bezbednost države, odnosno nacionalna bezbednost, spada u tzv. *stare – tradicionalne pristupe bezbednosti*. Prema *ortodoksnj verziji* ovog koncepta, u fokusu bezbednosti je država, odnosno njen „opstanak“, vitalne vrednosti (suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost, opstanak države, nacionalno jedinstvo) i državni interesi u spoljnoj politici koji se štite od direktnih pretnji koje dolaze od drugih država. Primarno sredstvo u (samo)zaštiti država je njihova „snaga“, koja se generalno svodi na vojnu, a potom i na ekonomsku moć. Zbog toga se naziva još i *državocentričnim pristupom bezbednosti*.

Savremeno – *prošireno shvatanje nacionalne bezbednosti* podrazumeva sintezu bezbednosti građana i bezbednosti države, ali i doprinos države međunarodnoj i globalnoj bezbednosti. Reč je o stanju nesmetanog ostvarivanja, razvoja, uživanja i optimalne zaštićenosti nacionalnih i državnih vrednosti i interesa koje se dostiže, održava i unapređuje funkcijom bezbednosti građana, nacionalnog sistema bezbednosti i nadnacionalnim bezbednosnim mehanizmima, kao i odsustvo (pojedinačnog, grupnog i kolektivnog) straha od njihovog ugrožavanja, te kolektivni osećaj spokojstva, izvesnost i kontrola nad razvojem budućih pojava i događaja od značaja za život društva i države.

Referentne vrednosti su prvenstveno mir, sloboda, prava i bezbednost ljudi i društvenih grupa; kvalitet življenja; nacionalno jedinstvo, dostojanstvo, ponos i identitet; zdrava životna sredina; energetska stabilnost, ekonomski i socijalni prosperitet; informacioni resursi; pravni poredak i vladavina prava; teritorijalni integritet; politička samostalnost i opstanak države i društva. Referentni interesi su u funkciji referentnih vrednosti (Mijalković, 2009: 55–73).

Znači, nacionalni privredni sistem je jedna od vitalnih nacionalnih vrednosti, dok je njegova zaštita i unapređenje, kao bitna potreba, korist i pogodnost od posebnog značaja za opstanak nacije – nacionalni interes.

Ovo potvrđuje i činjenica da je, pored vojne moći, ekonomska moć tradicionalna „poluga“ nacionalne bezbednosti i uloge države u međunarodnoj zajednici: ekonomska moć je u znatnoj meri „promenljiva“, pa može lako da se transformiše u vojnu moć – novcem se kupuje oružje, a radna snaga može da se preusmeri iz civilne sfere u vojnu industriju i vojnu službu, pa se bogatstvo može izjednačiti sa potencijalom za vojnu mobilizaciju; osim toga, ekonomska moć može da se posmatra i kao ostvariva funkcionalna zamena za vojnu moć, u napadačke i odbrambene svrhe. Ekonomski ratovi, blokade i sankcije vode se s ciljem onesposobljavanja privrede protivničke zemlje, a posredno i njenog vojnog potencijala. Takođe, ekonomska moć može dati ogroman doprinos nacionalnoj bezbednosti tako što u slučaju ekonomskog rata državu čini nepovredivom. Zbog toga se smatralo da je „ekonomska samodovoljnost“ (ekonomska nezavisnost, odnosno postojanje dovoljnih sopstvenih sirovinskih i proizvodnih kapaciteta i dovoljnog sopstvenog tržišta, odnosno nezavisnost ekonomije od uvoza i izvoza), sredstvo uspešne odbrane, tj. nacionalne bezbednosti (Møller, 2003: 44–45).

To je razlog „sekuritizacije“ nacionalne privrede u teoriji i praksi nacionalne bezbednosti, što je uslovalo i razvoj koncepta ekonomske bezbednosti, kao integralne komponente nacionalne bezbednosti.

Ekonomska bezbednost kao sektor nacionalne bezbednosti

Nesporno je da je nacionalna ekonomija jedna od vitalnih društvenih i državnih vrednosti: neophodna je za opstanak, razvoj, svakodnevno funkcionisanje i napredak države i društva. Očigledan je njen značaj za socijalnu bezbednost građana i razvoj nacionalnog sistema bezbednosti. Istovremeno, ekonomska moć je jedna od determinanti nacionalne moći kojom se definiše pozicija države na međunarodnoj političko-bezbednosnoj sceni. To, svakako, opravdava činjenicu da je ekonomska politika integralna komponenta politike nacionalne bezbednosti moderne države. Ovakvo je i aktuelno opredeljenje Republike Srbije (*Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, Mijalković, 2008: 113–130).

Nije reč o prostoj, već o više vrednosti i interesa, a to su: *kadrovi* (zaposleni i klijenti); *poslovni prostor* (proizvodni i prodajni prostor, prostorije menadžmenta svih nivoa); *sredstva za proizvodnju i proizvodi* (sirovinska osnova, sredstva za rad i proizvodi); *poslovna politika i mehanizmi „top-menadžmenta“*; *poslovanje i poslovni običaji*; *intelektualna svojina, poslovne i ekonomske tajne, informacioni i komunikacioni resursi, profit* itd.

Inače, *privreda zemlje* obuhvata niz delatnosti kojima se ostvaruju proizvodnja i raspodela dobara i više usluge neophodne za život ljudi i funkcionisanje društva i države. Proizvodnja je uslov opstanka društva i pokretač kojim se zadovoljavaju ljudske potrebe za dobrima i uslugama koje se neprekidno iznova rađaju i umnožavaju. Cilj proizvodnje je potrošnja, tj. zadovoljenje raznovrsnih ljudskih i društvenih potreba. Raspodela se javlja kao nužni posrednik između proizvodnje i potrošnje, jer se njome određuje količina proizvoda i usluga za zadovoljenje potreba pojedinaca, grupa i zajednica, kao i za nastavljanje i proširivanje procesa proizvodnje. Ona se viši neposredno i posredno, kroz razne forme razmene i prometa. Tržište je prostor na kojem se sučeljavaju ponuda i tražnja dobara i usluga. Ono svojim mehanizmima omogućuje prenos proizvoda iz sfere proizvodnje u sferu potrošnje, kao i raspodeljivanje proizvoda i novca između različitih ekonomskih subjekata na tržištu (Milošević, 2009: 158).

Odnosi koji vladaju u procesu proizvodnje i raspodele spadaju u red važnijih društvenih odnosa, jer određuju vertikalnu stratifikaciju društva, njegovo društveno i političko uređenje. To je i razlog što se ne prepuštaju stihiji, već se organizovano uređuju i usmeravaju. Tako sistematski uređeni odnosi, koji se

zasnivaju nad određenim vlasništvom nad sredstvima za proizvodnju, čine *privredni sistem zemlje*. To je specifičan kompleks institucija i ljudskih odnosa u okviru kojih se koriste deficitni resursi u cilju zadovoljenja raznovrsnih privatnih i društvenih potreba za robama i uslugama. Privredni sistem naše zemlje zasniva se na društvenoj, državnoj i privatnoj svojini nad sredstvima za proizvodnju (Ekonomika i poslovna enciklopedija, 1994: 1 209–1 210; Ustav Republike Srbije: član 82).

S obzirom na pomenuti značaj, društva i države štite nacionalnu privredu od disfunkcije, stagnacije i regresije, kao i od svih ugrožavanja koja su uperena protiv društvenih odnosa u procesu proizvodnje i raspodele. To se postiže nacionalnom ekonomskom politikom, kaznenim zakonodavstvom i mehanizmima korporativne bezbednosti.

Ekonomika politika je skup aktivnosti države kojima se usmerava ponašanje privrednih subjekata i korisnika njihovih proizvoda i usluga radi ostvarivanja određenih, unapred postavljenih ciljeva u određenom periodu. Država ostvaruje izvesnu kontrolu nad funkcionisanjem privrede. Ciljevi su privredni rast i razvoj, stabilnost tržišta i cena, ravnoteža u razmeni roba i usluga sa inostranstvom, i što veći stepen zaposlenosti radno sposobnog stanovništva. Privredni rast je jedan dinamičan proces koji obuhvata, pored rasta društvenog proizvoda, strukturne promene u privredi i promene u raspodeli dohodka, koje doprinose porastu životnog standarda većine stanovništva. Strukturne promene u privredi ispoljavaju se kroz promene proizvodne strukture, kroz podizanje stepena razvoja, podele rada i širenje proizvodnje od primarnih ka sekundarnim i tercijalnim delatnostima, uz povećanje zaposlenosti. Reč je o „uvećanju proizvodnje na nivou nacionalne ekonomije“ (Milošević: 2009: 167).

Nacionalni ekonomski sistem je očigledno u funkciji ostalih državnih resora i sfera društvenog života. Zbog toga, a prvenstveno zbog značaja za sistem bezbednosti, razvoj i zaštita privrednog sistema svakako su vitalni nacionalni prioriteti i interesi svake moderne države, koje teže ekonomskoj stabilnosti, samostalnosti i bezbednosti (Mijalković: 2009a: 154–159).

Ekonomika bezbednost je zaštićenost ekonomskih potencijala od fizičkog ugrožavanja, uz odsustvo opasnosti koje mogu da ugroze ekonomsku stabilnost i samostalnost.

Ekonomika stabilnost podrazumeva redovno, regularno funkcionisanje ekonomskog sistema, odnosno ostvarivanje željenog i planiranog stanja ekonomskog razvoja, kao i njegovu permanentnu zaštićenost i zaštićenost interesa njegovih proizvođača i korisnika (potrošača).

Ekonomika samostalnost podrazumeva nacionalnu nezavisnost od stranih ekonomija (uvoza), međunarodnih donacija i pomoći. Reč je o izvesnom stepenu *ekonomske nezavisnosti*, odnosno *samodovoljnosti*, koja je nacionalni interes mnogih zemalja. Naravno, takve težnje ne bi trebalo da prerastu u tzv. *ekonomski nacionalizam (izolacionizam)*, privrednu autokratiju uz odricanje od uvoza i izvoza. To je rizik po nacionalnu bezbednost, s obzirom na potrebe uspostavljanja jedinstvenog međunarodnog ekonomskog poretka u okviru kojeg bi se, po jasno definisanim pravilima, razmenjivali ekonomski resursi i proizvodi. Ovo tim pre što se zna da *ekonomske nerazvijene i zavisne nacije i države*, koje svoje ekonomske potrebe i potrebe stanovništva moraju da zadovolje uvozom, nemaju kapacitete i moć da ravnopravno istupaju u međunarodnim odnosima, poput bogatih i razvijenih zemalja. Stoga su i podložnije ustupcima na pritiske i ucene, što se reflektuje na sve nivoe bezbednosti u državi. Ovo, pre svega, zbog mogućnosti nastupanja *ekonomske krize* čije posledice mogu da budu „katastrofalne“: „procvat“ nezaposlenosti, siromaštva, gladi, bolesti, socijalnih nemira, međunarodnih konflikata itd.

Ekonomika bezbednost umnogome je uslovljena nivoom *informacionog razvoja i bezbednosti, tehnološkog razvoja zemlje i energetske bezbednosti*. Mogućnost države da sopstvene energetske potrebe efikasno zadovolji sopstvenim izvorima energije, omogućuje joj i nesmetan ekonomski razvoj, jer je jasno da „ekonomije nema bez energije“. Digitalizacija i automatizacija proizvodnih i energetskih postrojenja su očigledna premisa razvoja ekonomske i energetske moći zemlje. I obmuto: siromašne zemlje nisu u materijalnoj mogućnosti da posvete veću pažnju tehnološkom razvoju, pa su orijentisane ka tradicionalnim

tehnikama proizvodnje. Tako bogati postaju još bogatiji, a siromašni još siromašniji, što dodatno povećava jaz između „bogatog severa i zapada“ i „siromašnog juga i istoka“.

Od političko-bezbednosne stabilnosti zemalja ekonomskih izvoznica zavisi i ekonomska bezbednost zemalja uvoznica. Istovremeno, ekonomska zavisnost zemalja može da se zloupotrebi za primenu raznih oblika sile, poput ekonomskih sankcija i političkih uslovljavanja. To dalje ukazuje da su ekonomski nezavisne zemlje istovremeno i ekonomski bezbedne, ali i da od političke veštine vlada neretko zavisi i nacionalna ekonomska bezbednost. Znači, ekonomska zavisnost reflektuje se na političku moć države, i predstavlja bezbednosnu pretnju državi i građanima, dok ekonomska kriza dovodi do političke krize. Ekonomski faktori u direktnoj su korelaciji sa diplomatijom, a time i sa nacionalnom i međunarodnom bezbednošću: „ekonomsko povezivanje“ zemalja sklapanjem različitih trgovinsko-uslužnih aranžmana jedan je od metoda „povezivanja država i nacija kroz ekonomiju“, što je nesporan garant nacionalne i regionalne, odnosno političke i geopolitičke bezbednosti (Milašinović, 1987: 145).

Radi efikasnije zaštite ekonomskih vrednosti, razvijen je sektor tzv. *korporativne bezbednosti*, odnosno bezbednosti privrednih subjekata – korporacija. On obuhvata samostalno ili kombinovano delovanje specijalizovanih službi korporacija i subjekata nedržavnog i državnog sektora bezbednosti u sferama: fizičkog i/ili tehničkog obezbeđenja lica, imovine i poslovanja; bezbednosti (fizička, tehnička i kontraobaveštajna zaštita); intelektualne svojine i prava koja iz nje proističu, poslovnih i drugih tajnih podataka; protivpožarne i protivdiverzione zaštite; bezbednosti kadrova, materijalno-tehničkih sistema i poslovanja u vanrednim situacijama uzrokovanim ljudskim, prirodnim i tehničko-tehnološkim faktorima; zaštite životne sredine itd.

Na pragu XXI veka, Srbija je jedna od najsiromašnijih zemalja starog kontinenta, što se odražava i na (njenu) nacionalnu bezbednost. Naime, razvijenost i efikasnost nacionalne ekonomije, a time i budžeta države, od presudnog je značaja za razvoj nacionalnog sistema bezbednosti, odnosno za bezbednost društva i države. Budžetom se obezbeđuju sredstva za finansiranje tri kategorije javnih potreba, i to: državnih funkcija, javnih službi i intervencija u privredi. To je plan prihoda i rashoda države, koji se utvrđuje za određeni period, najčešće od godinu dana (Milošević, 2009a: 188). Time se obezbeđuju novčana sredstva za finansiranje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, kao i za zadovoljenje potreba socijalne, zdravstvene, obrazovne, ekološke, prehrambene, institucionalne i javne bezbednosti. Rečju, efikasnom ekonomijom osigurava se nesmetano dostizanje ljudske i državne, odnosno *nacionalne bezbednosti*, i stvaraju se uslovi za participiranje države i društva na polju *međunarodne i globalne bezbednosti* (Mijalković, 2009a: 159).

Budžetski prihodi se raspodeljuju budžetskim korisnicima shodno njihovim potrebama, koje su kompatibilne potrebama nacionalne bezbednosti i potrebama realizovanja nacionalnih interesa. Koriste se za finansiranje ličnih dohodaka zaposlenih, materijalnih troškova, za nabavku i održavanje opreme i tehničkih sredstava, za investiciono održavanje i investicije, stručno usavršavanje kadrova, kao i za brojne druge potrebe. Stoga je i jasno da od budžeta u mnogome zavisi efikasnost rada subjekata nacionalnog sistema bezbednosti. Upravo je ova uzročno-posledična relacija jedno od objašnjenja za stagnaciju i degradaciju gotovo svih sfera nacionalne bezbednosti Srbije u poslednje dve decenije.

Ekonomska kriza i bezbednost Republike Srbije

Efeki globalizacije u poslednjoj dekadi XX veka reflektovali su se i na društveni život i bezbednost u našoj zemlji. Tranziciju društvenog, političkog i ekonomskog sistema pratila je ekspanzija društvenih konflikata i ugrožavajućih pojava. Navedene društvene promene su se manifestovale kroz ekonomsko i tehnološko nazadovanje (pad društvenog proizvoda, prevaziđenu i neproduktivnu tehnologiju, visoku uvoznu tehnološku zavisnost, prijavu tehnologiju i sl.), dezorganizaciju političke elite i nemogućnost donošenja racionalnih ekonomskih i političkih odluka, ekstremno socijalno raslojavanje i ekspanziju bede

najvećeg dela stanovništva, raspad vrednosnog sistema i moralnog nihilizma uopšte. To je dalje uslovalo „epidemiju“ psihologije grabeži i svedozvoljenosti, enormno povećanje stope kriminaliteta, društvenu dezorganizaciju i anomiju, razaranje osnovnih socijalnih vrednosti, rat u neposrednom okruženju (Slovenija, Hrvatska, Bosna), nametanje ekonomskih sankcija, niska primanja i životni standard stanovništva, hiperinflaciju, ekspanziju terorizma na Kosovu i Metohiji, NATO agresiju, stalna politička previranja, odsustvo policije zbog angažovanosti na posebnim bezbednosnim zadacima, veći priliv oružja sa ratišta, propuste u obrazovanju i vaspitanju, slabljenje socijalne kontrole, neefikasnost kaznenog sistema i slično. Masovna nezaposlenost, siromaštvo, slabo imovinsko stanje, niska i neredovna primanja, nestašica osnovnih životnih namirnica, sveli su životni standard znatnog dela stanovništva na egzistencijalni minimum (Mijalković, 2005: 134–157; Trkulja, 1995). S druge strane, „sveopšta nestašica novca“ reflektovala se i na nacionalni budžet, a time i na budžet subjekata nacionalnog sistema bezbednosti.

Naime, dezintegracija bivše Jugoslavije i rat doveli su do značajnog pada proizvodnje u Srbiji. Tome su doprinele i sankcije Ujedinjenih nacija koje su uvedene u maju 1992. godine. Uporedo sa ostrim padom privrednih aktivnosti, otpočela je i inflacija. U prvim mesecima nakon uvođenja sankcija našoj zemlji, kao njihova direktna posledica, došlo je do pada industrijske proizvodnje za 40%. Zvanična i registrovana spoljna trgovina pala je na nivo od 10 do 15% u odnosu na nivo pre 1992. godine. Spoljna trgovina svela se na humanitarnu pomoć i individualne slučajeve uvoza hrane. Ostalo je prepušteno kršiocima sankcija i „cmom tržištu“.

Gubitak stranih tržišta i gubitak tržišta bivših republika SFRJ prouzrokovali su ogroman gubitak za Srbiju. Društveni proizvod po glavi stanovnika 1993. godine bio je ispod 700 američkih dolara, odnosno iznosio je samo oko 30% vrednosti društvenog proizvoda iz 1989. godine. Drastičan pad aktivnosti beleži se u svim sektorima. Industrijska proizvodnja je 1995. godine iznosila samo 1/3 nivoa iz 1989. godine. Čak je i nivo poljoprivredne proizvodnje ispod nivoa iz 1989. godine. Praktično, nema industrijske grane u kojoj proizvodnja u poređenju sa 1989. godinom nije smanjena. Nivo svih aktivnosti u poređenju sa 1989. godinom smanjen je od 10 do 50% (Narodna banka Srbije, 2003: 18).

Negativna makroekonomska kretanja, uz izvesne oscilacije, karakterišu privredu Srbije i poslednjih deset godina. Negativne tendencije u privredi imaju direktan odraz na efekat budžeta, a time i na efekat bezbednosne stabilnosti Srbije. Pad privredne aktivnosti ne znači samo manjak budžetskih sredstava, on znači i ugrožavanje sigurnosti i vitalnih vrednosti građana i države Srbije.

U 2007. godinu, Srbija je ušla kao lider u reformama u regionu Jugoistočne Evrope. Ova laskava titula, rezultat je ocena Evropske komisije i Evropske banke za obnovu i razvoj, baziranih na ostvarenoj stopi rasta godišnjeg društvenog proizvoda od 6, 5% i na stranim direktnim investicijama koje su u 2006. godini dostigle 4, 5 milijardi američkih dolara. Ovakav napredak je logičan i očekivan, s obzirom na to da je Srbija u novi milenium i proces ozbiljnih reformi krenula sa prilično degradiranim privrednim sistemom i nižim makroekonomskim parametrima u odnosu na okruženje. Zahvaljujući privatizaciji velikog broja preduzeća, Srbija je 2006. godine po visini priliva stranih ulaganja bila na trećem mestu (veći priliv investicija imale su Bugarska i Rumunija). Međutim ozbiljan problem predstavlja činjenica da se priliv stranih direktnih investicija u Srbiji odvija skoro isključivo kroz proces privatizacije, a ne putem značajnijih greenfield projekata. Takođe je prisutan i problem niskog nivoa rasta industrijske proizvodnje što, s jedne strane, uzrokuje pad vrednosti i obima domaćeg izvoza a, s druge strane, uslovljava porast nezaposlenosti. Nezaposlenost od 26,0% u Srbiji je ozbiljan problem ljudske i nacionalne bezbednosti (Republički zavod za statistiku, 2007).

zemlja	parametri ekonomske bezbednosti	GDP	nezaposlenost	Spoljni dug	FDI
		(u\$)	(u%)	(u mil \$)	(u mil \$)
Albanija		2 866,3	13,7	1 835,0	360,0
BiH		2 999,8	41,0	6 136,8	420,0
Bugarska		4 088,7	8,9	25 901,3	5 331,1
Crna Gora		3 425,6	19,7	866,7	650,0
Hrvatska		9 582,0	10,5	38 446,3	3 170,3
Makedonija		3 113,1	36,0	2 411,0	350,3
Moldavija		988,4	7,4	2 482,1	223,0
Rumunija		5 616,8	5,2	41 815,7	9 100,0
Srbija		3 834,7	26,0	19 606,0	4 400,0

Tabela 1: –Makroekonomski indikatori razvijenosti zemalja Jugoistočne Evrope u 2006. godini (EBRD, 2007)

Sa prosečno isplaćenih 25 780 dinara zarada u 2007. godini, Srbija je na samom dnu „regionalne lestvice ličnih dohodaka“. Iznos zarada je u Srbiji od 2001. do 2005. najbrže rastao u jugoistočnoj Evropi i dostigao je nivo od prosečnih 320 evra. Ovu činjenicu, pri tome, prati i ozbiljno upozorenje – da su zarade rasle brže nego produktivnost rada i bruto domaći proizvod. Godišnji privredni rast bi trebalo da bude najmanje osam procenata da bi u Srbiji mogla da se isplaćuju tolike zarade, ali i da u razvojnom – investicionom pogledu ne zaostane za zemljama u regionu.

Pad realnih raspoloživih sredstava očigledan je i kod svih socio-ekonomskih kategorija domaćinstava. Pad standarda, porast siromaštva, izražena ekonomska nesigurnost, neizvesnost i neperspektivnost, samo su neke od odlika življenja stanovništva. Gotovo 2, 1 milion ljudi ili oko 35% stanovništva Srbije je siromašno, tj. nije u stanju da zadovolji minimalne egzistencijalne potrebe.

Privreda Srbije, kao uostalom i prethodne Državne zajednice Srbija i Crna Gora, visoko je zadužena. Ukupni spoljni dug iznosi oko 9 milijardi dolara. Ako se tome doda iznos stare devizne štednje, koja je takođe devizni dug, onda to za jedan duži vremenski period prevazilazi mogućnost naše privrede da na vreme izmiruje devizne obaveze. Pod idealnim uslovima (to je otpis 50% spoljnog duga), otplata ostatka duga bi i dalje bila veliki teret za našu privredu. To je naš dugoročni problem i dugoročni generator inflacije.¹

¹ Kada godišnje otplate dugova prelaze 25% godišnjeg deviznog priliva, ta zemlja se smatra prezaduženom.

Analize nelegalne ekonomije takođe ukazuju na veliki obim sive ekonomije u Srbiji. Anketa koja je sprovedena u 51 opštini 2003. godine potvrđuje iznetu konstataciju.² Rezultati su, uz sve metodološke i druge rizike, pokazale da se 26% proizvoda stvara u sivoj ekonomiji, a da od „rada na crno“ živi oko četvrtine stanovništva. Istraživanjem je obuhvaćeno 7 delatnosti (proizvodnja robe, poljoprivreda, građevinarstvo, saobraćaj, trgovina, ugostiteljstvo i turizam i zanatstvo), a rezultati analize ankete su pokazali da je nelegalna ekonomija najizrazitije prisutna u trgovini – 36% privrednih aktivnosti u toj delatnosti, na drugom mestu su ugostiteljstvo i turizam sa 33%, pa sledi zanatstvo sa 31,7%. Analize ukazuju i na neprikladan poreski sistem i poresku politiku kao važne etiološke faktore nelegalne ekonomije u Srbiji (Raičević, 2002).

Delatnost	Učešće sive ekonomije u 2003	Delatnost	Učešće sive ekonomije u 2004
Poljoprivreda	24,13	Proizvodnja roba	20,18
Proizvodnja roba	22,04	Poljoprivreda	21,61
Trgovina	20,07	Građevinarstvo	26,8
Građevinarstvo	8,73	Saobraćaj	19,91
Ugostiteljstvo i turizam	8,56	Trgovina	35,98
Saobraćaj	4,69	Ugostiteljstvo i turizam	32,90
Zanatstvo	7,06	Zanatstvo	31,76
Ostalo	7,47	Ostalo	23,70

Tabela 2. – Učešće nelegalne ekonomije u Srbiji po delatnostima
(Institut G17 i Institut za međunarodnu politiku i privredu)

Nelegalna ekonomija je nus-proizvod nesavršenog privrednog sistema. Njeno širenje i održavanje pouzdani su simptomi lošeg funkcionisanja privrednog sistema i indikatori neophodnosti preduzimanja mera za njeno saniranje. Osnovni generatori nelegalne ekonomije su nepravilno postavljeni privredni sistem i neadekvatna ekonomska politika. Širenje neformalnog sektora prouzrokovano je neefikasnom nacionalnom privrednom politikom. Otuda je neophodno najpre identifikovati uzroke i uslove koji pogoduju sivoj ekonomiji i koji podstiču ekonomske subjekte da pređu granicu zakonitog i da uđu u „sivu zonu“ poslovanja.

Uslovi i okolnosti koji pogoduju i omogućuju nelegalnu ekonomiju u našoj zemlji su mnogobrojni. Svi su značajni za dinamiku i obim nelegalne ekonomije: ukoliko su povoljniji za delatnost njenih nosilaca i ukoliko omogućuju da se bez nekih naročitih teškoća ostvari nedozvoljena radnja, a posebno prikrive špekulativno delovanje, obim sive ekonomije biće veći, i obrnuto.

Naime, veliki obim uvoza koji zadovoljava rastuću tražnju dovodi do visokog spoljnotrgovinskog deficita Srbije. Tendencija rasta spoljnotrgovinskog deficita posebno je uočljiva u 2007. i 2008. godini. U 2007. godini iznosio je 9,5 milijardi dolara, što je povećanje od 41,2 odsto u odnosu na prethodnu 2006. godinu (Republički zavod za statistiku, 2009). Izražen u evrima, spoljnotrgovinski deficit u 2007. godini iznosio je 6,93 milijardi, što je povećanje od 29,2 odsto u odnosu na 2006. godinu. Tokom 2007. godine izvezeno je robe u vrednosti od 8,82 milijarde dolara, što je povećanje izvoza od 37,3 odsto u odnosu na

² Anketa je sprovedena u 40 opština u centralnom delu Srbije i u 11 opština u Vojvodini. Sprovedena je u organizaciji Instituta G17, „bez namere da se izvrši precizna i kvantitativna procena sive ekonomije, već da se započne sa njenom identifikacijom kako bi se nadležnima predložile konkretne mere za njeno uvođenje legalne tokove“.

2006. godinu. U posmatranom periodu uvezeno je robe za 18,35 milijardi dolara, što je rast uvoza od 39,3 odsto u odnosu na 2006. godinu. Pokrivenost uvoza izvozom u 2007. iznosila je 48,1 odsto, i manja je u odnosu na pokrivenost u istom periodu 2006. godine, kada je bila 48,8 odsto. Na povećanje deficita u velikoj meri utiče ukidanje carina na uvoz proizvoda iz „evrozone“, koje važi od dana stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Srbije.

Nesporno je da je Evropska unija najznačajniji spoljnotrgovinski partner za Srbiju. Istovremeno, problem deficita za našu zemlju je najizraženiji u trgovini sa Ruskom Federacijom. On nastaje zbog uvoza energenata, pre svega nafte i gasa, kao i zbog nedovoljnog korišćenja *Bilateralnog sporazuma o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom* od strane naših izvoznika. Naš drugi po važnosti partner su zemlje CEFTA sporazuma. Sa ovim zemljama Srbija ima suficit u razmeni, koji je rezultat uglavnom izvoza poljoprivrednih proizvoda (žitarice, proizvodi na bazi žitarica i razne vrste pića).³

Problem spoljnotrgovinskog deficita je determinisan aktuelnim tranzicionim problemima. Efikasno rešenje za pokriće deficita na dugi rok bili bi veći priliv stranih direktnih investicija, povećanje proizvodnje i unapređenje konkurentnosti izvoza, ali i mere ograničenja domaće tražnje.

Kraj 2008. i početak 2009. godine ukazuju na to da danas u Srbiji postoji izvesna makroekonomska neravnoteža. Na osnovu kretanja Bruto domaćeg proizvoda u 2009. godini možemo izvesti zaključak da je u Srbiji evidentan pad privredne aktivnosti. Stopa smanjenja Bruto domaćeg proizvoda iznosi oko 3%. Strane direktne investicije u odnosu na 2008. godinu smanjene su za oko 50%. Stopa inflacije bila je relativno niska i iznosila je 6,9%. Spoljnotrgovinski deficit iznosi oko 12% Bruto domaćeg proizvoda. Takođe prisutan je i jasan trend rasta budžetskog deficita koji je za 2009. godinu procenjen na 2,7% Bruto domaćeg proizvoda.

Nesumljivo pad Bruto domaćeg proizvoda, odnosno deficit budžeta uslovio je neadekvatan odnos prema potrebama i zahtevima sistema nacionalne bezbednosti. Realna izdvajanja za potrebe sektora bezbednosti smanjena su u odnosu na 2008. godinu za oko 25%. Krhka politička stabilnost u regionu, ugrožena bezbednost na području Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija i snažni međunarodni pritisci zahtevaju adekvatan finansijski potencijal sektora bezbednosti Srbije. Međutim, korišćenje tog potencijala moguće je samo uz jačanje ekonomske moći Srbije, što ovog trenutka nije realno.

Zaključak

Značaj ekonomskog sistema za nacionalnu bezbednost je nesporan: višak vrednosti koji se stvara u procesu proizvodnje neophodan je za organizovanje i funkcionisanje državnog aparata, pa i nacionalnog sistema bezbednosti koji je jedan od najvećih budžetskih korisnika. Po ekonomskoj moći zemlje meri se i njena uloga u međunarodnim odnosima, jer direktno uslovljava nacionalnu vojnu i političku moć. Siromašne zemlje su „slabi“, a bogate zemlje „jaki“ igrači na međunarodnoj sceni.

Ova očiglednost uslovljava „sekuritizaciju“ ekonomskog sistema u teoriji i praksi nacionalne bezbednosti: nacionalna ekonomija je jedna od vitalnih nacionalnih vrednosti, a njeno održanje, unapređenje,

³ Izvoz Srbije za period januar–april 2009. godine iznosi 705,4 miliona dolara, a uvoz je 334,5 miliona dolara. Pokrivenost uvoza izvozom je 210,9%. Prema osecima Standardne međunarodne trgovinske klasifikacije (SMTK) za pomenuti period, u izvozu najveće učešće imaju: odeća (178 miliona dolara); gvožđe i čelik (167 miliona dolara); žitarice i proizvodi od njih (135 miliona dolara); obojeni metali (116 miliona dolara) i električne mašine i aparati (111 miliona dolara). Izvoz ovih pet oseka čini 31,1% ukupnog izvoza. Prvih pet oseka sa najvećim učešćem u uvozu su: prirodni gas (418 miliona dolara); nafta i naftni derivati (382 miliona dolara); drumski vozila (325 miliona dolara); industrijske mašine za opštu upotrebu (212 miliona dolara) i gvožđe i čelik (212 miliona dolara), a njihov uvoz čini 32,5% ukupnog uvoza.

razvoj i zaštita spadaju u prioritetnije i konstantne nacionalne interese. Nespoma je i korelacija efikasnosti nacionalne ekonomije sa socijalnim, ekološkim, odbrambenim i uopšte sektorom nacionalne i međunarodne politike i bezbednosti. To, svakako, opravdava razvoj teorijske misli i prakse *ekonomske bezbednosti*.

Ekonomska politika Republike Srbije je u poslednje dve dekade bila kontinuirano uslovljavana i sputavana ratnim okruženjem, ekonomskim sankcijama, unutrašnjim političkim konfliktima, nesistematičnom privatizacijom, ekspanzijom organizovanog kriminala i korupcije i drugim otežavajućim okolnostima. To je dovelo do stagnacije, pa i regresije nacionalne privrede, nestabilnosti tržišta i cena, neravnoteže u razmeni roba i usluga sa inostranstvom, rasta nezaposlenosti i razvoja „sive ekonomije“.

Posledica takvog stanja je da je Srbija jedna od najsiromašnijih evropskih zemalja. Uz to, zemlja je ekonomski nestabilna jer ne može da ostvari željeni ekonomski razvoj, što ugrožava interese brojnih proizvođača i potrošača. Nažalost, Srbija je i ekonomski nesamostalna, jer zavisi od stranih ekonomija i uvoza, međunarodnih zajmova, donacija i pomoći. To je čini podložnijom na pritiske i ucene međunarodnih i stranih političkih faktora, što se reflektuje na sve nivoe bezbednosti u državi. Pored tehnološke zavisnosti od stranih ekonomija i prisustva organizovanog kriminala koji se kroz proces privatizacije infiltrirao u ekonomski sistem zemlje, nacionalnu privredu je pogodila i „svetska ekonomska kriza“, koja je dodatno doprinela njenoj regresiji.

Pad ekonomske aktivnosti tokom 2009. godine, gotovo u svim oblastima života i rada, uslovio je pad javnih prihoda i time deficit budžeta Srbije. Smanjenje poreskih prihoda Srbije i nemogućnost realizacije ciljeva nacionalne politike, uslovljava i slabljenje ekonomske moći sektora nacionalne bezbednosti. Generalni zaključak je da je ekonomska bezbednost Republike Srbije ugrožena, što se direktno reflektuje i na nacionalnu, ali i na ljudsku bezbednost.

Ekonomski principi ukazuju na to da proces kreiranja budžeta mora da se odvija na osnovu realnih ekonomskih kretanja, a ne na osnovu uticaja političkih argumenata. Stoga, strukturne reforme, privlačenje stranih direktnih investicija, reforma zakonodavstva, usklađena monetarna i fiskalna politika i pristupanje Evropskoj uniji, moraju da budu prioritetni zadaci kreatora ekonomske politike Srbije. Razvoj ekonomskih sloboda i privrednih kapaciteta vodi kreiranju novih budžetskih izvora.

Literatura

1. Bilateralni sporazum o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom, *Službeni glasnik SRJ – Međunarodni ugovori*, broj 1/2001.
2. Vlada Republike Srbije. *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, sa: <http://www.srbija.gov.rs>, 2009.
3. Grupa autora (1994). *Ekonomika i poslovna enciklopedija*. Beograd: Savremena administracija.
4. *EBRD Transition Report 2007*. <http://www.ebrd.com>.
5. Institut G17: <http://www.g17plus.org.yu>.
6. Institut za međunarodnu politiku i privredu: <http://www.diplomacy.bg.ac.yu>.
7. Mijalković, S. (2005). *Trgovina ljudima*. Beograd: BeoSing.
8. Mijalković, S. (2008). Ekološki rizici i pretnje nacionalnoj bezbednosti. *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta III*, Beograd: Glosarijum.
9. Mijalković, S. (2009). Nacionalna bezbednost – od vestfalskog do posthladnoratovskog koncepta. *Vojno delo – opštevojini naučno-teorijski časopis*, 2. Beograd: Ministarstvo odbrane Republike Srbije.
10. Mijalković, S. (2009a). *Nacionalna bezbednost*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.

11. Milašinović, R. (1987). *Renesansa imperijalizma – savremena imperijalistička strategija*, Zagreb: Jugoart.
12. Milošević, G. (2009). *Osnovi ekonomije – 2, izmenjeno i dopunjeno izdanje*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
13. Milošević, G. (2009a). *Monetarne i javne finansije*. Beograd: Beogradska poslovna škola.
14. Møller, B. (2003). Nacionalna, socijalna i ljudska bezbednost – Opšta razmatranja sa prikazom balkanskog slučaja. *Ljudska bezbednost*, 1, Beograd: Fakultet civilne odbrane.
15. Narodna banka Srbije. *Godišnji izveštaj za 2003*. Beograd, 2003.
16. Republički zavod za statistiku: <http://www.statserb.sr.gov.yu>.
17. Raičević, B. (2002). Reintegracija sive ekonomije i unapređenje poslovne klime u Srbiji– Poreski aspekti, Beograd: Ekonomski institut.
18. Trikulja, J. (1995). *Osvajanje demokratije – Ogljed o postkomunizmu*. Beograd: Sing–Logos.
19. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 83/2006.

Summary

Economic relations fall into the category of the most significant social relations, because they determine the social and political structure of a country, the quality of life, national budget, level of development of national security system, and economic and political power of a country in international relations. It makes them the important determinant of national security.

The connection between the economy and national security is manifested in the national budget. It provides funding for state functions, public services and economic interventions. It is the material basis for the legislative, executive and judicial authorities, as well as the foundation to meet the needs of social, healthcare, educational, ecological, food, institutional and public security. In that way, the country freely satisfies its interests in the fields of *human, national, international and global security*.

Budgetary revenue is being allocated to the budget beneficiaries in accordance with the public needs, economic objectives, and estimated needs and requirements of national security. From the security aspect, the budget is the national policy instrument for accomplishing numerous functions of national and international security. Therefore it is clear that the budget greatly depends on the efficiency of the subjects of the national security system. Precisely this causal connection is one of the explanations for the stagnation and degradation of almost all spheres of national security of Serbia in the last two decades.

Key words: national economy, economic security, economic crisis, national security, the Republic of Serbia.

SUZBLJANJE TRANSNACIONALNOG TERORIZMA-PRAVNI OKVIRI I MEDJUNARODNA POLICIJSKA SARADNJA

prof. dr Željko Nikač
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

prof. dr Milan Milošević
FORKUP – Privredna akademija, Novi Sad

apstrakt: Na početku trećeg milenijuma mnoge zemlje su prinudjene da, pojedinačno ili u okviru međunarodne policijske saradnje, intenziviraju krivičnopravne i druge mere odbrane od terorizma. To bez ostatka važi i za Srbiju, pri čemu odbrana počiva na ustaljenom sistemu koji dosledno prati aktuelne tendencije unutar međunarodne zajednice. Inkriminisanjem različitih oblika međunarodnog terorizma zakonodavac je načinio kvalitativni pomak ka potpunijoj zaštiti temeljnih vrednosti pravnog poretka. Time je ispunjena i jedna od fundamentalnih obaveza Republike Srbije u procesu evropskih integracija. Od posebnog značaja je rešenje po kome se otkrivanje, krivično gonjenje i suđenje za delikte međunarodnog terorizma vrši u posebnom postupku za organizovani kriminal, jer njihova ozbiljnost i društvena opasnost nesumnjivo nalažu takav tretman. Polazeći od toga, u radu su analizirani materijalni i procesni aspekti krivičnopravnog suprotstavljanja transnacionalnom terorizmu u domaćem, međunarodnom i uporednom pravu. Sagledane su konkretne inkriminacije međunarodnog terorizma i srodnih krivičnih dela, dok je sa procesnog aspekta kritički razmotreno pitanje uvođenja tzv. derogativnih propisa.

Ključne reči: Transnacionalni terorizam, krivično pravo, krivični postupak, međunarodna policijska saradnja, Republika Srbija.

Uvodne napomene

Terorizam je u savremenoj doktrini i praksi odredjen kao planski akt nasilja ili pretnje nasiljem koje preduzimaju određene društvene grupe, s ciljem da utiču na društveni i politički život i koje su usmerene na osvajanje ili očuvanje vlasti. Suština je u planskom i instrumentalizovanom nasilju koje ima za cilj da tzv. efektom rezonanse utiče na što je moguće širi krug ljudi – kod protivnika da izazove strah i nesigurnost, istomišljenike da ohrabri, a neutralne da animira. Zbog toga svaki teroristički akt predstavlja svojevrsnu „propagandu delom” koju akteri javno promovišu, prihvatajući odgovornost za njegovo izvršenje.

Polazeći od do sada zapaženih taktičkih sredstava terorista kao što su: bombaški napadi, atentati, kidnapovanja, podmetanja požara, akcije tzv. bioterorizma i dr., može se zaključiti da je terorizam fenomenološki nespomo svrstan u *nasilnički kriminalitet*. Kao pojavni oblik kriminaliteta terorizam uglavnom osudjuju skoro sve zemlje u svom unutrašnjem pravnom poretku, dok međunarodno pravo to nespomo čini i posebno osudjuje svaki akt terorizama sa ino elementom, odnosno zabranjuje ga kao potpuno neprihvatljiv metod političke borbe.

Krajem prošlog veka ostvaren je nesumnjivi progres u pogledu legislativnog suprotstavljanja terorizmu ne samo na globalnom i regionalnom, već i na nacionalnom planu. Osnov za to je nedvosmisleni

zaključak da samo adekvatno *krivičnopravno reagovanje* na terorizam i kvalitetna policijska saradnja između država imaju esencijalni značaj za efikasno suprotstavljanje društva ovom vidu kriminaliteta.

U narednom delu ukratko ćemo se osnuti na najvažnije domete u suzbijanju transnacionalnog terorizma u savremenom trenutku, posebno u pogledu ostvarene pravne regulative i međunarodne policijske saradnje.

Transnacionalni terorizam

Krajem XIX i početkom XX veka pojave *ideološkog, etničkog i verskog terorizma* bile su sporadične i prvenstveno usmerene na postizanje efekata na unutrašnjem planu. Tek u novije vreme ispoljavaju se kao kolektivni kriminalitet, a u poslednjih pola veka drastično se uvećavaju, internacionalizuju i dominiraju u odnosu na sve druge oblike političkog nasilja. U isto vreme javljaju se i značajne aktivnosti koje su usmerene na što efikasnije sprečavanje i suzbijanje terorizma, ne samo na nacionalnom već i na bilateralnom, regionalnom i globalnom nivou. Rezultat ovih napora su mnogobrojne i energične mere na planu prevencije i represije terorizma u diplomatskom, političkom, policijsko-obaveštajnom i legislativnom domenu.

Analiza dostupnih teorijskih i operacionalnih definicija pokazuje da se terorizam pretežno shvata kao poseban oblik primene sile (*violent attack*) koji karakterišu *političke pobude, kriminalna sredstva* i *kolektivnost* u izvršenju, te upravljenost konkretne akcije na *širenje straha i nespokojsva* kod šireg sloja stanovništva (tzv. efekat rezonanse). Na identičan način može se izvesti isti zaključak analizom većine pravnih definicija terorizma, uključujući i one iz tzv. antiterorističkih propisa pojedinih zemalja. Isto tako, to proističe i iz zaključaka eminentnih naučnih i stručnih skupova o ovoj temi, kao na primer sa III Međunarodnog simpozijuma o međunarodnom terorizmu i političkom kriminalitetu koji je održan još 1972. godine u organizaciji Međunarodnog instituta za razvoj krivičnog prava.¹

Klasifikacije terorizma u doktrini su takođe raznovrsne i brojne, zavisno od dominantnog kriterijuma klasifikacije i podele. Tako se, sa aspekta broja učesnika u terorističkim akcijama ali i broja žrtava („primarnih meta“) napada, navode *individualni* i *kolektivni* (masovni) terorizam. S obzirom na to da li je nasilje izvršeno nad unapred određenom žrtvom, terorizam se može podeliti na *selektivni* i *neselektivni* terorizam (*indiscriminate terror*). Prema preovlađujućoj lokaciji dejstva navodi se da postoje *urbani* i *ruralni* terorizmu. Sa stanovišta povezanosti sa državnim aparatom, može se govoriti da egzistiraju *prodržavni* i *antidržavni* terorizam. Pri tome je antidržavni onaj koji primenjuju protivnici određenog državnog aparata, dok se prodržavnim (prorežimskim) terorizmom neposredno ili posredno podržavaju organi konkretnog državnog aparata.

¹ Šire: Tomaševski K., *Izazov terorizma: Problemi suzbijanja terorizma u međunarodnoj zajednici*, Bgd, Mladost, 1983; Livingston, M. H. et al (edit): *International Terrorism in the Contemporary World*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1978; Allan, R.: *Terrorism: Pragmatic International Deterrence and Cooperation*, New York: Institute for East-West Security Studies, 1990.

Terorizam se u savremenim uslovima ispoljava i kao tzv. državni (*međudržavni*) terorizam. Prema američkim kriterijumima, organizacije i grupe za koje je karakterističan ovaj vid terorizma, spadaju u kategoriju terorista pod sponzorstvom države („agenti vlade“), u smislu da su pod direktnom upravom države koja im pruža obaveštajnu, logističku i operativnu podršku. Međutim, u pravom smislu reči savremeni terorizam može biti samo *unutrašnji* (domaći) i transnacionalni (međunarodni), pri čemu je unutrašnji terorizam po lokaciji terorističkog napada i dr. relevantnim elementima ograničen samo na jednu zemlju. Nasuprot toga, *transnacionalni* terorizam podrazumeva primenu sile ili pretnju primenom posebne vrste nasilja koje pobuđuje uznemirenje, a koji služi političkim ciljevima pojedinca ili grupe, bez obzira na to da li deluju u korist ili protiv uspostavljenih državnih vlasti. Takva akcija ima za cilj da utiče na stavove i ponašanje grupe koja je predmet napada i šira je od neposrednih žrtava, a koja zbog državljanstva ili inostrane veze izvršilaca, mesta izvršenja, prirode institucionalnih ili ljudskih žrtava, ili mehanizama prevazilazi nacionalne okvire².

Moguće su i drugačije klasifikacije terorizma zavisno od preovladjujućeg kriterijuma podele, prevashodno na osnovu dominantnog shvatanja pojma terorizma u određenoj državi. Sa aspekta borbe protiv terorizma, sve podele imaju samo teorijski i metodološki karakter i međusobno se ne isključuju, što znači da su uslovne i relativne. Prema tome, ako se bilo koja politička grupa u svojoj borbi koristi navedenim metodima i sredstvima (koja terorizam definitivno i svrstavaju u nasilnički kriminalitet), takav čin zaslužuje opštu osudu bez obzira na proklamovane ciljeve i nominalno ideološko opredeljenje izvršilaca.

Inkriminisanje transnacionalnog terorizma na međunarodnom i nacionalnom nivou

Na međunarodnom nivou *OUN* je nespomo predvodnik u borbi protiv svih oblika terorizma, a pre svega u legislativnoj odbrani od transnacionalnog terorizma na globalnom nivou. Prema oficijelnim podacima OUN je do terorističkog napada na Svetski trgovinski centar u SAD 11.septembra 2001.godine, donela veliki broj međunarodnih dokumenata: 34 rezolucije, 46 izveštaja, 7 studija *ad hoc* Komiteta, 5 izveštaja Generalnog sekretara i 18 drugih dokumenata, sa ukupno 118 instrumenata koji se odnose na međunarodni terorizam. Podsećamo da je još 1998 godine postavljen i Specijalni izvestilac OUN za ljudska prava i terorizam, dok je posebna potkomisija pripremila celovitu studiju o terorizmu i ljudskim pravima. Osnovan je i posebni Komitet OUN za borbu protiv terorizma (SSTS) sa zadatkom da na globalnom nivou doprinosi prevenciji međunarodnog terorizma i njegovog finansiranja.

Nadalje, do sredine 2006. godine doneto je i univerzalno prihvaćeno 13 *tzv.antiterorističkih* „*instrumenata*“ (konvencija i protokola uz konvencije), koji se u osnovi ograničavaju na sprečavanje finansiranja terorizma i suzbijanje pojedinih oblika njegovog ispoljavanja (otnice vazduhoplova i tzv. zračne diverzije; uzimanje talaca, posebno diplomata i drugih lica pod međunarodnom zaštitom, nezakoniti akti

² Miclous E.F.: *Statistical Approaches to the Study of Terrorism*, in: *Terrorism: Interdisciplinary Perspectives*, by: Alexander J., Finger M., New York: John Jay Press, 1978, pp.209-211.

protiv bezbednosti pomorskog saobraćaja, teroristički napadi bombama; obeležavanje plastičnog eksploziva; zaštita nuklearnog materijala i sprečavanje nuklearnog terorizma. i dr.).³

Na regionalnom nivou je, međutim, ostvareno znatno više uspeha u legislativnoj odbrani od transnacionalnog terorizma nego na širem međunarodnom nivou. Tako je još 1977. godine 17 od 19 država tadašnjih članica Saveta Evrope (*SE*) prihvatilo Evropsku konvenciju za suzbijanje terorizma (izuzetak su bile Irska i Malta) i naknadni prateći Protokol iz 2003. godine, dok je sličnu Konvenciju Organizacije američkih država (*OAD*) ratifikovalo 13 zemalja članica. Veliki značaj imaju i Pariska povelja *OEBS* za novu Evropu doneta 1990, Bukureštanska deklaracija i Odluka o borbi protiv terorizma i Bukureštanski akcioni plan za borbu protiv terorizma *OEBS* (decembar 2001. godine) i, posebno, Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma, doneta na Trećem samitu šefova država i vlada zemalja članica u Varšavi maja 2005. godine, na kojem je učestvovala praktično čitava Evropa (46 zemalja, međunarodne organizacije i posmatrači).

Dalje navodimo da se okvima odluka Saveta Evropske Unije o borbi protiv terorizma, iz aprila 2002. godine, fundira na izmenama u nacionalnim krivičnim zakonodavstvima. U suštini, u pitanju je zalaganje da se usklade i uspostave *jedinstveni minimalni standardi* za definisanje elemenata terorističkog krivičnog dela i njegovog sankcionisanja⁴. U skladu sa tim *Savet EU* je marta 2004. godine, nakon terorističkog napada na Madrid, izdao *Deklaraciju protiv terorizma* i odobrio uvođenje funkcije posebnog *koordinatora EU za borbu protiv terorizma*. Njegova osnovna dužnost je da prosleđuje informacije ministarstvima pravde i unutrašnjih poslova članica EU i da koordinira aktivnosti članica u borbi protiv terorizma. Podsećamo da su do 2001. godine članice EU imale usaglašen Program iz Tamperea za borbu protiv terorizma (Tampere Programme), dok je nakon terorističkog napada na SAD usvojen i *Akcionni plan* borbe protiv terorizma koji se redovno ažurira svakih šest meseci. U novembru 2004. godine usvojen je Haški program (*Hague Programme*) koji je zamenio „Tampere“ program, dok je nakon toga, posebno nakon terorističkog napada u Londonu iz jula 2005. godine, usvojen niz specifičnih mera za borbu protiv terorizma.

Na nacionalnom planu, u pogledu legislativnog suprotstavljanja terorizmu, u drugoj polovini XX veka više zemalja je pribeglo značajnim novelama u materijalnom i procesnom krivičnom pravu, ali i pravu o izvršenju krivičnih sankcija. Tako je u praksi zaživela važna mera podsticanja na pokajanje koja se pokazala kao izuzetno korisna i efikasna, pa je opravdala svrhu svog postojanja. Pojedine zemlje koje su bile najugroženije terorizmom (Italija, SR Nemačka, Francuska, JAR, Indija, Australija i dr.), usvojile su u tom periodu i posebne zakonske propise kojima se potpunije inkriminiše teroristička delatnost, dok se organima gonjenja daju posebna ovlašćenja i nadležnosti u postupku.⁵

³ Uporedi: Masjue Ž. P., *Nasilie i terorizam* (prevod), u: *Balkancite i NATO: Zaedno sreću terorizma*, Sofija: Inter Ekspo Centre, 2004, str. 77-85; Acimović L.J.: *Suočavanje sa međunarodnim terorizmom*, Međunarodna politika, br. 1106/2002, str. 38-40.

⁴ Šegvić S., *Suočavanje sa međunarodnim terorizmom-dvojbe i kontradikcije*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XVI, 2003, str. 265-292.; Kambovski, V., *Organiziran kriminal*, Štip: „2-ri Avgust S“, 2005, str. 253-260; Knežević-Predić V., *Okvima odluka Saveta o borbi protiv terorizma*, Evropsko zakonodavstvo, br. 1/2002, str. 13 i dalje.

⁵ Šire: Yonah A., Nanes, A.S. (edit): *Legislative Responses to Terrorism*, Dordrecht, etc: Martinus Nijhoff Publishers, 1986. Tekstovi zakona o borbi protiv terorizma anglosaksonskih zemalja (V. Britanija, Irska, Australija, J. Afrika, Jamajka, Indija, Gana, Gvajana).

Na kraju, navodimo da je poslednjih godina *Velika Britanija* postala nesumnjivi lider u legislativnoj oblasti, jer je sukcesivno usvojila nekoliko značajnih pravnih akata za borbu protiv međunarodnog terorizma (*Terrorism Act 2000; Anti-Terrorism, Crime & Security Act 2001*). Takođe, Britanija je perfekuirala i neka nova zakonodavna rešenja kao što je čuveni *Prevention of Terrorism Bill* iz 2005. godine. Na istovetan način su postupile i *SAD* nakon 11. septembra 2001. godine, pa je legislativna odbrana od terorizma sveobuhvatnija i rigoroznija - posebno na osnovu Zakona o prevenciji i ometanju terorizma od 25. oktobra 2001 godine (*USA PATRIOT Act 2001*)⁶.

Inkriminacija transnacionalnog terorizma u Srbiji

Inkriminacija transnacionalnog terorizma iz člana 391. Krivičnog zakonika Republike Srbije (KZS) pretpostavlja postojanje postojanje *tzv. neprijateljskih pobuda*, tj. namere da se na taj način naškodi nekoj međunarodnoj organizaciji ili stranoj državi (s ciljem obaranje legalne vlasti u njoj, i sl.). Prema tome, *osnovni oblik* krivičnog dela iz čl. 391. KZS, koje nosi naziv „*međunarodni terorizam*“, čini lice koje u nameri da naškodi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji izvrši otmicu nekog lica ili drugi akt nasilja, ili izazove eksploziju ili požar, ili preduzme druge opšteopasne radnje ili preti upotrebom nuklearnog, hemijskog, bakteriološkog ili sličnog sredstva.

Po prirodi stvari, ovo krivično delo se izvršava činjenjem. Polazeći od toga, *radnja izvršenja* „međunarodnog terorizma“ određena je alternativno, tako da će delo postojati ako bude izvršena bilo koja od zakonom propisanih aktivnosti. Zaključuje se da se, sa aspekta radnje izvršenja, ovo delo može pojaviti u više različitih oblika i to u vidu: 1) otmice lica; 2) nekog drugog nasilja (nanošenje telesnih povreda i sl.); 3) izazivanja eksplozije; 4) izazivanja požara; 5) preduzimanja drugih opšteopasnih radnji (npr. ispuštanje otrovnih gasova) i 6) pretnje upotrebom nuklearnog, hemijskog, bakteriološkog ili sl. sredstva.

Za osnovni oblik izvršenja dela iz čl. 391 KZS zaprećena je *kazna* od 3 do 15 godina zatvora (st. 1). *Teži oblik* ispoljavanja postojace ako je osnovno delo imalo za posledicu smrt jednog ili više lica, ili ako je izvršeno od strane organizovane kriminalne grupe, za šta je propisana kazna zatvora u trajanju od 5 do 15 godina (st. 2). Najteži oblik ispoljavanja podrazumeva da je prilikom izvršenja osnovnog krivičnog dela, učinilac s umišljajem lišio života neko lice, ili ako je izvršeno od strane organizovane kriminalne grupe, za šta je propisana je kazna zatvora od najmanje 10 godina ili zatvor od 30 do 40 godina (st. 3 KZS).

Pokušaj izvršenja dela iz čl. 391 KZS je moguć i kažnjiv u smislu čl. 30 KZS. *Podstrekavanje* je takođe moguće i realno, s tim što finansiranje međunarodnog terorizma predstavlja posebno krivično delo iz člana 393 KZS. Za pripremanje „međunarodnog terorizma“ zaprećena je kazna zatvora od jedne do pet godina (čl. 391. st. 4. KZS). Pripremanje se sastoji u nabavljanju ili osposobljavanju sredstava za izvršenje krivičnog dela u cilju otklanjanju prepreka, zatim dogovaranju, planiranju ili organizovanju sa drugim izvršenja krivičnog dela ili u dr. radnjama kojima se stvaraju uslovi za neposredno izvršenje krivičnog dela.

Formalno se za *izvršioca* ovog krivičnog dela ne traži nikakvo posebno svojstvo, ali bi to u praksi najčešće mogao biti stranac. Isto važi i za pasivnog subjekta, što je u saglasnosti sa prirodom ovog vida terorizma. U pitanju je redovno osoba koja je u izvesnoj pravnoj ili faktičkoj fezi sa stranom državom, odnosno međunarodnom organizacijom kojoj se želi naškoditi na ovaj način (funkcioneri, diplomatski

⁶ Sepi R., *Nove mere u borbi protiv terorizma u Velikoj Britaniji*, Pravni život br. 9/2005, str.105-121; Reljanović, M.: *Evroatlanski odnosi i i borba protiv terorizma*, Strani pravni život br. 1-2/2005, str.348-370.

predstavnicima, i sl.). U pogledu *vinosti* izvršioca potreban je direktan umišljaj praćen postojanjem „namere da se naškodi“, stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji.

Pored novela u materijalno-pravnom delu, navodimo da su posebno značajna neka nova **procesnopravna rešenja** u pogledu krivično-pravne procedure. Posebno treba pozdraviti rešenje po kome se otkrivanje, krivično gonjenje i suđenje za delikte međunarodnog terorizma vrši u *posebnom postupku* za organizovani kriminal, jer ozbiljnost i društvena opasnost nesumnjivo nalažu jedan takav tretman.⁷ Pri tome, pored izuzetne društvene opasnosti, valja imati u vidu i saznanja o brojnim i teškim posledice potencijalnih terorističkih akata.

Međunarodna policijska saradnja u borbi protiv transnacionalnog terorizma

Međunarodna policijska saradnja je jedna od pretpostavki za vođenje krivičnog postupka uopšte, a posebno je značajna za pronalazjenje, lišenje slobode i procesuiranje učinilaca terorističkih napada. Ona obuhvata kriminalističko-operativno postupanje nacionalnih policija, a pre svega po pitanju **hapšenja** (*arrest*) i predaje lica osumnjičenih za transnacionalni terorizam. **Predaja** (*surrender*) okrivljenih vrši se saglasno odredbama Statuta Međunarodnog krivičnog suda, dok se **izručenje** (*extradition*) vrši prema međunarodnim ugovorima o ekstradiciji.⁸ Kada se imaju u vidu terorističke aktivnosti, kao i njihovi organizatori i izvršioc, saradnja između država se bazira na činjenici da se teroristi više ne tretiraju kao „politički prestupnici“. U savremenoj doktrini i praksi izvršioc više ne mogu računati na azil i izuzimanje od ekstradicije, pošto su njihove aktivnosti podvedene pod korpus tzv. opštih krivičnih dela.

Posebne karakteristike međunarodne policijske saradnje u ovoj oblasti proizlaze iz specifičnosti savremenog terorizma, koji se danas više ne ispoljava samo na teritoriji jedne države. Šta više, teroristička aktivnost može biti rukovođena, organizovana ili finansirana iz različitih svetskih centara, a terorističke aktivnosti mogu biti organizovane i usmerene na više ciljeva u svetu istovremeno (kao u slučaju Al-Kaide). Navedene činjenice ukazuju na neophodnost zajedničke i koordinirane saradnje organa bezbednosti različitih država, koji će pak borbu protiv terorizma tretirati kao svoj primarni zadatak.

Normativni okvir međunarodne policijske saradnje proističe iz pravniha pravila, principa i načela međunarodnog prava i međunarodnih odnosa koja su uspostavljena još Poveljom OUN i drugim dokumentima. Polazeći od toga, u međunarodnoj policijskoj saradnji s ciljem borbe protiv terorizma mogu učestvovati sledeći **subjekti**: a) države kao subjekti međunarodnih odnosa, b) policijske službe i biro i kao neposredni nosioci saradnje, c) NCB Interpol, d) Europol – specifična policijska služba Evropske unije, e) detaširani oficiri za vezu nacionalnih policija (pr. saradnja potpisnica Šengenskog sporazuma, Nemačke i Austrije), f) druge međunarodne organizacije, stručne grupe i udruženja u vezi borbe protiv terorizma i g) posebne specijalizovane službe za međunarodne kontakte.⁹

⁷ Nedavnom novelom Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala (Sl. glasnik RS, 72/2009), naziv ovog akta promenjen je u „Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela“.

⁸ Šire: Nikač, Ž.: *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta : Europol i Interpol*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 2003.

⁹ Poznato je da je u ex SFRJ još 1975. godine bilo formirano posebno odeljenje za saradnju sa organima bezbednosti, koje je bilo izvan NCB Interpol. Slični organi za međunarodne kontakte van biroa Interpol formirani su u Austriji (Uprava

Saradnja putem detaširanih oficira za vezu može biti od velikog značaja našoj policiji, naročito u vezi razmene informacija u vezi sa terorističkim grupama koje su eventualno prisutne u regionu. Deo saradnje može se odvijati i preko Biroa za međunarodnu saradnju (BMS) i evropske integracije, pri Kabinetu ministra u Ministarstvu unutrašnjih poslova RS. Ipak, saradnja preko specijalizovanih međunarodnih organizacija zaslužuje posebnu pažnju u pogledu operativno-planskog postupanja vezanog za organizovani kriminal, podatke od značaja za borbu protiv terorizma i sl.

Interpol kao međunarodna organizacija kriminalističke policije ima primarni zadatak da razvija međunarodnu saradnju različitih policijskih organa, s ciljem otkrivanja i sprečavanja krivičnih dela. Saradnja na nivou Interpola obavlja se preko centralnih nacionalnih biroa, koji su u sklopu policijskih ili pravosudnih organa svake države članice Interpola. Odlukom najviših organa Interpola od 1984. godine organizacija je zauzela proaktivan pristup prema borbi protiv terorizma, pa su usvojeni posebna *Rezolucija „o međunarodnom terorizmu i nelegalnim aktima protiv civilnog zakonodavstva“* i dokument pod naslovom *„Vodič za borbu protiv međunarodnog terorizma“*. I pre toga, na zasedanju Generalne skupštine Interpola 1975. godine rezolucijom AGN/54/RES bilo je predviđeno stvaranje specijalne grupe pod nazivom *„Policijsko odeljenje za koordinaciju i stalnu saradnju u borbi protiv međunarodnog terorizma“*. U međuvremenu je obrazovan antiteroristički odsek (TE-odsek), koji je postao operativan 1997. godine, a odgovoran je za sve slučajeve terorizma, pretnji i napada na civilno vazduhoplovstvo, piratstvo na moru i sl. Uz najšire mogućnosti kooperacije i razmene informacija, TE-odsek maksimalno koristi Interpolovu komunikacijsku mrežu i centralnu bazu podataka, saraduje i sa brojnim međunarodnim organizacijama.¹⁰

„Vodič za borbu protiv međunarodnog terorizma“ ima za cilj da opiše praktične mere i načine koje mogu da se preduzmu radi poboljšanja saradnje na suzbijanju međunarodnog terorizma i nezakonitog ometanja civilnog vazduhoplova ili drugih oblika saobraćaja. Prema Vodiču, teroristički akt se smatra *međunarodnim*: 1) kad njegovo izvršenje počne u jednoj, a završi se u drugoj zemlji, 2) kad su žrtve građani različitih zemalja, 3) kada ciljeve koje proklamuju terorističke vodje pogadjaju više zemalja. Prema ovom dokumentu *borba protiv terorizma* podrazumeva sistematski i pažljivo regulisan pristup za dostavljanje i sređivanje informacija. Pored toga, dolazi do razmene novih informacija između NCB država članica o tekućim aktivnostima i nedavnim zločinima koje su izvršili teroristi. Ove informacije se dalje dostavljaju i do Generalnog sekretarijata Interpola.

Kada je reč o policiji *Republike Srbije*, nesporno je da se međuresorska, odnosno međupolicijska saradnja odvija uzlaznom linijom i da je nesrazmerno bolja u odnosu na prethodnu deceniju kada je naša zemlja, usled međunarodnih sankcija, bila isključena iz članstva mnogih evropskih organizacija.¹¹ Posebno treba naglasiti da je naša zemlja duži period bila isključena iz međunarodne policijske saradnje, počev od oktobra 1993, kada je Rezolucijom Generalne skupštine Interpola osporen kontinuitet u ovoj međunarodnoj organizaciji, pa sve do 24. septembra 2001. godine kada je članstvo obnovljeno. Osim domaćih nadležnih

„D“ pri Generalnoj direkciji javne bezbednosti), Francuskoj (Služba za međunarodnu policijsku i tehničku saradnju „SCTIP“ pri Generalnoj direkciji nacionalne policije), SAD (Ured za veze i međunarodne poslove – „OLIA“) i dr. zemljama.

¹⁰ *Interpol's Involvement in the Fight International Terrorism* (www.interpol.int/public/terrorism/default.asp).

¹¹ U novijem periodu najveći uspeh MUP RS u borbi protiv transnacionalnog terorizma je bio slučaj iz 2005. godine, kada je kao ilegalni migrant bez dokumenata, otkriven Marokanac Abdelmajid Bušar, za kojim je bila raspisana međunarodna poternica jer je pripadao terorističkoj grupi odgovornoj za zločin u Madridu marta 2004. godine

organa koji su u saradnji dali odgovarajući doprinos, tome su pomogle i neke evropske vladine i nevladine organizacije ovlašćene za saradnju na ovom polju, u organizacijskom ali i finansijskom smislu.

Umesto zaključka

Posle napada na Njujork i Vašington 11. septembra 2001. godine i brojnih terorističkih napada koji su u međuvremenu usledili u Iraku, Rusiji, Španiji, Saudijskoj Arabiji, Izraelu i drugim zemljama, sasvim je izvesno da bitka protiv transnacionalnog terorizma nije dobijena. Stoga je međunarodna zajednica pokrenula *postupak novela u antiterorističkoj legislativi*. Posebno odvažno je reagovao Savet bezbednosti OUN, a potom su aktivirani i mehanizmi SE, OEBS, EU i Afričke Unije.

Uprkos tome, *medijski efekti i broj žrtava terorizma* poslednjih godina se znatno uvećavaju. Ovaj paradoks upućuje na potrebu stalnog preispitivanja odbrane od terorizma, kako bi se eventualni problemi svestranije analizirali i kritički vrednovali. To se u prvom redu odnosi na evidentne neuspehe u samom određivanju ovog pojma u društvenim (posebno pravnim i političkim) naukama, do kojih dolazi zbog različitih pa i dijametralno suprotnih shvatanja prirode aktivnosti koje se svrstavaju pod terorizam.

Pokazalo se da *međunarodna policijska saradnja* ima esencijalni značaj za pronalazjenje, lišenje slobode i procesuiranje učinilaca terorističkih napada. Specifičnosti savremenog transnacionalnog terorizma, naima, ukazuju na neophodnost zajedničke i koordinirane saradnje organa bezbednosti različitih država koji će borbu protiv terorizma tretirati kao svoj primarni zadatak. U tom smislu, saradnja putem detaširanih oficira za vezu našoj policiji može biti od velike pomoći, naročito u vezi razmene informacija o terorističkim grupama koje su eventualno prisutne u regionu. Deo saradnje s tim u vezi se može odvijati i preko Biroa za međunarodnu saradnju i evropske integracije MUP RS, ali je operativna saradnja preko NCB Interpola primarna u smislu razmene informacija, operativno-planskog postupanja i neutralisanja potencijalnih nosilaca terorističkih aktivnosti.

Mišljenja smo da *Republika Srbija* poseduje solidnu krivično-pravnu legislativu u pogledu odbrane od terorizma i posebno od transnacionalnog terorizma. Nacionalni normativno-pravni ambijent karakteriše relativno ustaljeni pravni sistem, koji dosledno prati aktuelne tendencije unutar međunarodne zajednice. S jedne strane, inkriminisanjem ovog i drugih oblika ispoljavanja međunarodnog terorizma, naš zakonodavac je načinio kvalitativni pomak ka potpunijoj i doslednijoj zaštiti temeljnih vrednosti pravnog poretka. S druge strane, na taj način je istovremeno ispunjena i jedna od najvažnijih obaveza naše zemlje u procesu aktuelnih evropskih integracija. Na kraju, treba pozdraviti i rešenje po kome se otkrivanje, krivično gonjenje i suđenje za delikte međunarodnog terorizma vrši u *posebnom postupku* za organizovani kriminal, pošto njihova ozbiljnost i društvena opasnost nesumnjivo nalažu takav tretman.

Literatura

- Allan, R.: *Terrorism: Pragmatic International Deterrence and Cooperation*, New York: Institute for East-West Security Studies, 1990.g.
- Aleksić Ž., *Kriminalistički svrt na strategiju teorista, Savremeni oblici terorizma*, Arhiv za pravne i društvene nauke br.1-2/80, Bgd.1980.g.
- Aćimović LJ., *Suočavanje sa međunarodnim terorizmom*, Međunarodna politika br. 1106/02, Bgd.2002.g.
- Grupa autora, *Građa međunarodnog javnog prava*, I knjiga, Dnevnik, N. Sad 1988.g.
- Dimitrijević V., *Aktuelna pravna pitanja međunarodnog terorizma*, JRMP br.1, Vol.21, Bgd.1974.g.

- Međunarodni terorizam*, Arhiv za pravne i društvene nauke br.1-2, Vol.66, Bgd.1980.g.
Međunarodni terorizam, 13.maj br.1, Bgd. 1980.g.
Međunarodni terorizam i bezbednost SFRJ, Narodna armija, Bgd.1987.g.
- Đorđević S, Mitić M., *Diplomatsko i konzularno pravo*, Pravni fakultet, Bgd. 2007.g.
 - Jakovljević D., *Terorizam s gledišta krivičnog prava*, Sl. list SRJ, Bgd.1997.g.
Krivično delo ugrožavanja lica pod međunarodnom zaštitom, Anali PF br.1-2, Bgd. 1994.g.
 - Knežević-Predić V, *Otvorila odluka Saveta o borbi protiv terorizma*, Evropsko zakonodavstvo br. 1/02, Bgd.2002.g.
 - Livingston, M. H. et al (edit): *International Terrorism in the Contemporary World*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1978;
 - Masjue Ž. P., *Nasilie i terorizam* (prevod), u: *Balkancite i NATO: Zaedno srešću terorizma*, Sofija: Inter Ekspo Centre, 2004.
 - Miclous E.F.: *Statistical Approaches to the Study of Terrorism*, in: *Terrorism: Interdisciplinary Perspectives*, by: Alexander J., Finger M., New York: John Jay Press, 1978.
 - Milutinović M., *Kriminologija*, Savremena administracija, Bgd. 1989.g.
 - Milojević, D.: *Nova krivična dela u Krivičnom zakoniku, Primena novog krivičnog zakonodavstva Srbije*, Kopaonik 2006, Udruženje za krivično pravo Srbije, Bgd. 2006.g.
 - Milošević M., *Terorizam kao krivičnopravna kategorija*, *Bezbednost* br. 4/88, MUP RS, Bgd.1988.g.
Otmica diplomata, javnih i političkih ličnosti, *Bezbednost* br. 3/89, MUP RS, Bgd.1989.g.
 - Nikač Ž., *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta: Europol i Interpol*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Bgd. 2003.
Nikač Ž., Policija u zajednici, KPA, Bgd.2007.g.
Nikač Ž., Zbirka propisa – Zakon o policiji i podzakonski akti, MUP RS, Bgd.2008.g.
 - Reljanović, M., *Evroatlanski odnosi i borba protiv terorizma*, *Strani pravni život* br. 1-2/05, Bgd.2005.g.
 - Sepi R., *Nove mere u borbi protiv terorizma u Velikoj Britaniji*, *Pravni život* br. 9/05, Bgd.2005.g.
 - *Strategija nacionalne bezbednosti RS*, Sl.gl.RS br.88/09, Bgd. 2009.g.
 - Stojanović Z., *Komentar Krivičnog zakonika*, Sl. glasnik, Bgd. 2006.g.
- Šegvić S., *Suočavanje sa međunarodnim terorizmom-dvojbe i kontradikcije*, Zbornik radova PF br. XVI, Mostar 2003.g.
 - Tomaševski K., *Izazov terorizma-problemi suzbijanja terorizma u međunarodnoj zajednici*, Mladost, Bgd. 1983.g.
 - Yonah A., Nanes, A.S. (edit): *Legislative Responses to Terrorism*, Dordrecht, etc: Martinus Nijhoff Publishers, 1986.g.
- Zakoni i podzakonski akti:**
Zakon o policiji RS, Sl.gl. RS br.101/05, Bgd.2005.g.
Zakon o ministarstvima RS, Sl.gl. RS br.65/08, Bgd.2008.g.
ZONDOSOK, Sl.gl. RS br. 42/02 (osnovni tekst) i br.27/03, 39/03 i 67/03 (novele), Bgd.2002-2003.g.
Uredba o osnivanju Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost RS, Sl.gl. RS br.12/09, Bgd.2009.g.
Uredba o načelima za unutrašnje uređenje MUP RS, Sl.gl.RS br. 08/06 (osnovni tekst) i Sl. gl. RS br.14/09 (novele), Bgd. 2006.g.
- Ostali propisi, Internet i dr.**

Summary

At the beginning of the third millennium, many countries are forced to, individually or in international police cooperation, intensify their criminal and other measures of defense against terrorism. The same goes for Serbia, where the defense is based on the established system that consistently monitors the current trends within the international community. Incrimination of various forms of international terrorism legislator has made a qualitative shift towards a more complete protection the fundamental values of the legal system. This fulfills one of the fundamental obligations of the Republic of Serbia in the process of European integration. The solution in which the detection, prosecution and trial for the offense of

international terrorism is a separate procedure for organized crime because of their seriousness and danger undoubtedly require such treatment is of particular importance. Proceeding from this, the paper analyzes the substantive and procedural aspects of criminal counter transnational terrorism in domestic, international and comparative law. The specific incriminations of international terrorism and related crimes, while the procedural aspect of critically discussed the issue of introducing the so-called derogative regulations are examined.

Key words: transnational terrorism, criminal law, criminal procedure, international police cooperation, the Republic of Serbia.

MEĐUNARODNA I REGIONALNA SARADNJA NADLEŽNIH ORGANA U OTKRIVANJU I SPREČAVANJU PREKOGRANIČNOG ORGANIZOVANOG KRIMINALA

prof. dr Ljubomir Stajić
Pravni fakultet, Novi Sad

doc. dr Tatjana Lukić
Pravni fakultet, Novi Sad

Abstrakt: Za stabilnost i razvoj čitavog regiona, kao i za svaku državu pojedinačno od posebnog je značaja napredak i poštovanje evropskih i međunarodnih standarda u oblasti bezbednosti, slobode kretanja i pravosuđa. Poslednjih desetak godina fenomen organizovanog kriminaliteta uveliko je odredio i uticao na redefinisane odnosa u međunarodnoj zajednici. Saradnja država članica EU na području pravosuđa i unutrašnjih poslova ima za cilj borbu protiv kriminala, s posebnim naglaskom na borbu teških oblika krivičnih dela. Kao odgovor na tendencije razvoja organizovanog kriminaliteta države pokušavaju da iznađu odgovarajuće instrumente koji će im omogućiti uspešnu borbu protiv ovog vida kriminaliteta. *Conditio sine qua non* efikasne strategije suzbijanja organizovanog kriminaliteta jeste uspostavljanje i poboljšanje međunarodne krivičnopravne pomoći. Osnovni vidovi međunarodne krivične saradnje su međunarodna policijska saradnja i međunarodna saradnja pravosudnih organa (tužilačka i sudska saradnja - krivičnopravna pomoć) i novi institucionalni oblici saradnje, o kojima je u ovom radu posvećena posebna pažnja. Takođe, autori su se bavili pitanjem policijske saradnje, posebnim programima regionalne saradnje i značajem kriminalističke obavestajne analitike u suzbijanju organizovanog kriminaliteta.

Ključne reči: bezbednost, saradnja, policija, pravosudni organi, službe bezbednosti

Uvodna razmatranja

Evropske države, prepoznavši pretnju koju sa sobom nosi organizovani kriminalitet, uvidele su potrebu da se uredi oblast koja se odnosi na borbu protiv ovog vida kriminaliteta i to na nivou teritorije cele Evrope. Kao rezultat, nastao je Ugovor iz Maastrichta o Evropskoj Zajednici, kojim je propisana saradnja koja se odnosi pre svega na policijske organe nacionalnih država, carinske organe i sistem razmene informacija preko Europol. U Ugovoru iz Maastrichta, u delu koji se odnosi na saradnju između vlada po pitanju pravosuđa i unutrašnjih poslova, tzv. **"treći stub"** Zajednice, nalazi se osnov usaglašavanja među nacionalnim državama. Saradnja između vlasti nacionalnih policija predviđa mogućnost prava posmatranja i praćenja preko državne granice, kao i jedan sistem razmene informacija, tzv. SIS system.¹

Veliki napor u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu napravljen je usvajanjem **Plana akcije protiv organizovanog kriminala** od strane Saveta Evrope 28.04.1997. godine (GUDE C 251/1997). U ovom aktu posebnu pažnju treba obratiti na šesto poglavlje koje je posvećeno organizovanom kriminalu i

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Schengen_Information_System

novcu, i koje obrađuje pitanje pranja kapitala i konfiskovanja profita od krivičnih dela, pri čemu sugerise poboljšanje međunarodne razmene policijskih podataka preko Europolu.

Poslednjih desetak godina fenomen organizovanog kriminaliteta uveliko je odredio i uticao na redefinisane odnosa u međunarodnoj zajednici. Velikim brojem mera otvoreno je preispitivanje pitanja bezbednosti i ličnih prava i sloboda pojedinaca. Države članice EU se ne mogu, same za sebe, uspešno i efikasno boriti protiv ovog vida kriminaliteta, pa su zbog toga usvojena određena zajednička rešenja koja će povećati njihovu saradnju u toj borbi. Unutrašnje delovanje EU koncentrisano je na ona područja u kojima isto predstavlja *dodatnu vrednost* povrh onoga što svaka država ponaosob čini, ili može činiti u borbi protiv organizovanog kriminaliteta. Navedene aktivnosti su sastavni deo politike EU usmerene na izgradnju EU kao prostora slobode, bezbednosti i pravde, i zbog toga je veoma važno objasniti šta se misli pod prostorom slobode, bezbednosti i pravde i kako je uopšte došlo do nastanka ove politike EU.

Prostor pravde, slobode i bezbednosti

Treći stub ima uopšteno za cilj suzbijanje kriminala s posebnim naglaskom na terorizam, oganizovani kriminal, trgovinu ljudima, protivpravnu trgovinu narkoticima i oružjem, korupciju i prevaru. Saradnja država članica EU na području pravosuđa i unutrašnjih poslova ima za cilj borbu protiv kriminala, s posebnim naglaskom na borbu teških oblika krivičnih dela. Radi postizanja tog cilja, Savet je usvojio četiri vrste akata: zajednička stanovišta, okvime odluke, odluke i sklapio međunarodne ugovore.

Izgradnja EU kao prostora slobode, bezbednosti i pravde obuhvata brojne mere, prvenstveno na području pravosuđa i unutrašnjih poslova. Pravosuđe i unutrašnji poslovi spadaju među najmlađe politike Evropske unije. Proces prerastanja saradnje država u pogledu pojedinih pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova u politiku EU tekao je postepeno i umereno sporo. Na području pravosuđa i unutrašnjih poslova, države su dugo čuvale svoju punu kompetenciju za predmetna pitanja, što i danas dolazi do izražaja kroz osetljivost i suzdržanost država za prenošenje pojedinih pitanja na EU.

U tom kontekstu u zadnjih nekoliko godina ostvaren je, do nedavno, nezamisliv napredak. Pravosuđe i unutrašnji poslovi imaju za cilj uspostavljanje prostora slobode, bezbednosti i pravde.² Cilj EU je da „*obezbedi svojim građanima visoki nivo bezbednosti unutar prostora slobode, bezbednosti i pravde, sprovođenjem zajedničkih akcija među državama članicama na području policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, kao i prevencijom i suzbijanjem rasizma i ksenofobije*“.³ Navedeni cilj se ostvaruje sa jedne strane, jačanjem policijske i pravosudne saradnje u borbi protiv raznih oblika kriminala⁴, a s druge strane usklađivanjem krivičnih zakonodavstava država članica.⁵ Takođe, ostvarivanje tog cilja treba da se

² Član 2. Ugovora o EU postavlja Uniji cilj održavanje i razvoj Unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde u kojem je osigurana sloboda kretanja ljudi praćena sa odgovarajućim merama u odnosu na kontrolu spoljnih granica azil, migracije i sprečavanje i suzbijanje kriminala. Vidi čl. 2. Ugovora o EU potpisanog 26. februara 2001.godine. Tekst Ugovora objavljen je u Official Journal C80/1 iz 2001. Konsolidovana verzija ugovora objavljena je u: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C325 of 24.12.2002.*, strana 11.

³ Vidi čl. 29. Ugovora o EU, ibid, strana 21.

⁴ Vidi čl. 30. i 31. u vezi sa člankom 29. Ugovora o EU, ibid, strana 21-23.

⁵ Ugovor o EU za usklađivanje zakonodavstva koristi reč „*approximation*“, a ne „*harmonization*“ budući da cilj usklađivanja nije stvaranje jednog jedinstvenog pravnog sistema, već ono cilja na usvajanje minimalnih pravila o konstitutivnim elementima kaznenog dela i kazni za područje organizovanog kriminala, terorizma i protivzakonite trgovine drogama. Vidi: čl. 31. (e) u vezi čl. 29. Ugovora o EU, ibid, strana 21-22.

obezbedi „usvajanjem mera na području upravljanja spoljnim granicama, viza, azila, migracija, kao i pravosudne saradnje u građanskim stvarima“⁶.

Izgradnja prostora slobode, bezbednosti i pravde obuhvata jedno vrlo kompleksno područje delovanja koje je usko povezano s novim poimanjem nacionalne suverenosti država članica. Teme koje su do nedavno bile tretirane kao sama suština nacionalne suverenosti, postepeno se prenose na nadnacionalni nivo EU.

Transnacionalne organizovane kriminalne delatnosti predstavljaju globalnu pretnju i zahtevaju odgovore uvek u novoj formi i sa novim sadržajem. Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije su se pokazale kao nedovoljan odgovor na izazove koji prelaze granice.⁷

Internacionalna dimenzija ovih oblika kriminala stvara dva osnovna problema državnim organima u naporima za njihovo suzbijanje. Prvo, uspešna borba protiv najtežih oblika kriminala koji sve više pokazuju internacionalni karakter nameće potrebu za sve većom međunarodnom saradnjom u otkrivanju, dokazivanju, pa i krivičnom gonjenju izvršilaca krivičnih dela. Drugo, ovi oblici kriminala stvaraju sledeće teškoće u primeni domaćeg prava: 1) sukob navležnosti (konkurentna nadležnost); 2) neophodnost krivičnopravne pomoći; 3) sprovođenje načela ne bis in idem i dr. Mnoge države u okviru napora za kažnjavanje izvršioca organizovanog kriminala, terorizma i korupcije stvaraju nova pravila kojima proširuju svoju nadležnost ili stvaraju nova pravila za eksteritorijalnu nadležnost, što dovodi do pluraliteta u kažnjavanju, odnosno konkurencije kažnjavanja. Problem je u tome što ne postoje opšteprihvaćena pravila po kojima bi se taj pluralitet rešavao.

Međunarodna krivičnopravna pomoć

Kao odgovor na tendencije razvoja organizovanog kriminaliteta države pokušavaju da iznađu odgovarajuće instrumente koji će im omogućiti uspešnu borbu protiv ovog vida kriminaliteta. Condicio sine qua non efikasne strategije suzbijanja organizovanog kriminaliteta jeste uspostavljanje i poboljšanje međunarodne krivičnopravne pomoći. Neminovnost saradnje država u sprečavanju i suzbijanju organizovanog kriminaliteta je uslovlila donošenje posebnih materijalno - pravnih, organizacionih i procesnih propisa na bilateralnom i multilateralom nivou. Međunarodna pravna pomoć predstavlja postupanje organa jedne države po molbi za pravnu pomoć organa druge države, a u skladu sa međunarodnim ugovorom koji su te države potpisale. Obim međunarodne pravne pomoći definisan je domaćim zakonodavstvom, međunarodnim bilateralnim ugovorima, kao i multilateralnim ugovorima - konvencijama.

Kao subjekti međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, države samostalno i suvereno utvrđuju svoju politiku, spoljnopolitičke ciljeve, načine i metode ostvarenja, i u skladu sa tim se ponašaju u međunarodnoj zajednici. Što se tiče borbe protiv kriminaliteta države utvrđuju svoju politiku, ciljeve i načine njihovog ostvarenja, rukovode se borbom protiv pojavnih oblika kriminaliteta koji najviše pogađaju njihove interese i nanose im štetu. To se pre svega odnosi na organizovani kriminalitet. Konkretno aktivnosti su usmerene na otklanjanje uzroka i uslova kriminalnog ponašanja, otkrivanje izvršilaca krivičnih dela i njihovo lišavanje slobode, ekstradiciju, izvođenje pred nadležni sud i izricanje krivičnih sankcija. Prema obimu međunarodna saradnja država može biti bilateralna, regionalna ili multilateralna.

⁶ Vidi čl. 61. Ugovora o osnivanju EU, *ibid.*, strana 57.

⁷ John Edgar Hoover, *International Co-operation*, *International Criminal Police Review* 469-471/1998, 8.

Osnovni vidovi međunarodne krivične saradnje su:

- međunarodna policijska saradnja, i
- međunarodna saradnja pravosudnih organa (tužilačka i sudska saradnja - krivičnopravna pomoć) i novi institucionalni oblici saradnje.

Međunarodna policijska saradnja se odvija preko nacionalnih službi bezbednosti i nacionalnih centralnih biroa - Interpola država članica, a sudska saradnja se odvija preko organa pravosuđa (sudova i tužilaštva). Oba vida saradnje se ponekad ostvaruju uz posredovanje diplomatskih organa kojima se dostavljaju zamolnice stranih država. I dok se pravosudni organi bave krivičnopravnim aspektima, organi bezbednosti se bave kriminalističkim aspektima kriminaliteta (metodikom, taktikom, tehnikom i operativom).

Međunarodna policijska saradnja

Pod *međunarodnom policijskom saradnjom* se podrazumeva "zajednička ili opšta delatnost različitih policijskih korpusa, naročito duž gravnice,... u prvom redu recipročno dobro poznavanje odnosnih organizacija, metoda i sredstava delovanja,... minimum sličnosti, ako ne i saglasnosti, u granicama mogućeg, harmonizacija sistema organizacije, metoda i operativnih zamisli..."⁸

Međunarodna policijska saradnja je sastavni deo međunarodne krivičnopravne pomoći i u najvećem broju slučajeva predhodi međunarodnoj sudskoj saradnji, jer organima pravosuđa omogućava da ostvare procesne i zakonske pretpostavke za otpočinjanje, vođenje i okončanje krivičnog postupka. Postupak saradnje počinje zamolnicom kao inicijalnim aktom kojim se traži obavljanje određene radnje na teritoriji strane države, prema određenom licu i za konkretno krivično delo. Zamolnicom se odlučivanje ne prenosi na organe druge države, već se traži pomoć u jednom delu krivičnog postupka.⁹

U širem smislu međunarodna policijska saradnja je deo međunarodne saradnje koja je političkog karaktera i odvija se između država i političkih organizacija. Međunarodna policijska saradnja *u užem smislu* se može odrediti kao odnos između država i njihovih policijskih organa radi očuvanja međunarodnog javnog poretka, reda i zajedničke saradnje u borbi protiv kriminaliteta. To su odnosi zvaničnog karaktera koji se odvijaju između država i zvaničnih organa javne bezbednosti, sudske i kriminalističke policije.

Faktori koji deluju na međunarodne odnose u celini, kao što su međuzavisnost, geografski položaj, društveno - ekonomski i politički odnosi, utiču i na međunarodne policijske odnose, tako da su i oni uslovljeni stanjem odnosa između država. Poseban faktor koji značajno utiče na policijske odnose je priroda policijskog posla i velika konspirativnost. Saradnja je u velikoj meri otežana stavovima država o nacionalnim interesima i razlozima bezbednosti.

⁸ O ovome više videti: Dewallef Y., Međunarodna policijska saradnja ili kako rešavati probleme koji su posledica propustljivosti granica, Izbor br. 3-4/93.

⁹ Nikač Ž., Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta, Europol i Interpol, Beograd 2003.

Najčešći predmet i sadržina međunarodne policijske saradnje su:

1. ***razmena informacija, postupanje po zamolnicama i preduzimanje radnji***
2. ***pružanje tehničke i druge vrste pomoći zajedničke operativne akcije policijskih organa***

Za međunarodne policijske odnose od posebnog značaja su načela poštovanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ravnopravnosti država.

Okvir međunarodne policijske saradnje predstavljaju sa jedne strane unutrašnji propisi (Ustav, Zakon o policiji, Zakon o unutrašnjim poslovima i drugi slični propisi i pravni akti), a sa druge strane pravna pravila, principi i načela međunarodnog prava i međunarodnih odnosa.

Države i njihove policijske službe su neposredni nosioci međunarodne policijske saradnje. Značajnu ulogu u saradnji imaju i funkcioneri na odgovornim dužnostima u državnoj upravi, kao što su šefovi vlada, ministri unutrašnjih poslova, ministri pravde i niži funkcioneri. Posebno mesto pripada nacionalnim biroima Interpola, oficirima za vezu u inostranstvu i posebnim specijalizovanim službama za međunarodne kontakte.

OCTA- Organised Crime Threat Assessment

Sve složeniji i sofisticiraniji pristup poslovnih operacija su faktori koji pospešuju širenje sfere uticaja organizovanog kriminaliteta. Sve veći značaj falsifikovanja dokumenata i krađe identiteta, tehnologije, transportnog sektora, finansijskog sektora, a sve u kontekstu preduzimanja aktivnosti sa krajnjim ciljem sticanja protivpravne koristi. Dinamika promena u načinu i delovanju organizovanog kriminaliteta diktira analitički pristup i utiče na uspešnost kreiranja mehanizama koji bi uticali na smanjenje ovog oblika kriminaliteta. Imajući u vidu visok stepen društvene opasnosti koji nosi organizovani kriminalitet, Evropska unija aktivno radi u cilju da stvori odgovarajući institucionalni i metodološki okvir koji bi omogućio primenu efikasne prakse za smanjenje organizovanog kriminaliteta. Savet Evropske unije je još novembra 1993. godine doneo odluku da se na godišnjem nivou redovno podnosi izveštaj koji bi sa pozicija strateškog dokumenta omogućio uvid u stanje organizovanog kriminaliteta unutar Evropske unije (OCSR - Organised Crime Situation Report). Nakon prvog izveštaja sledeće godine Savet Evropske nije je odredio da ce se izrada izveštaja zasnivati na informacijama i analitičkom doprinosu država članica Evropske unije. Ovakav koncept je formalizovan kao mehanizam za prikupljanje i sistemsku analizu informacija o međunarodnom organizovanom kriminalitetu. Osnovni cilj ovog dokumenta bio je da prikupi i predstavi potpune informacije o organizovanom kriminalitetu, fokusirajući se na njegove transnacionalne oblike. Takođe, ovaj dokument je imao i važnu ulogu pri formulaciji platforme Evropske unije za suzbijanje organizovanog kriminaliteta, odnosno bio je jedan od izvora na osnovu koga se odlučivalo u institucijama sa mandatom suzbijanja organizovanog kriminaliteta, utvrđivali prioriteta i potrebni resursi.

Uloga Europol, kao specijalizovane policijske strukture Evropske unije koja se prvenstveno bavi kriminalističko obavestajnim radom, u pripremanju OCSR dokumenta vremenom se značajno proširivala, pa je od početne uloge koja je bila ograničena zahtevima tehničke pomoći, Europol u velikoj meri postao odgovoran i za njegovu izradu.

Imajući u vidu bezbednosne pretnje koje predstavlja organizovani kriminalitet, Evropski Savet je novembra 2004. godine doneo odluku da se nekadašnji OCR-Organised Crime Report zameni dokumentom OCTA-Organised Crime Threat Assessment koji će predstavljati procenu organizovanog kriminaliteta kao bezbednosne pretnje. Sadržaj ovog dokumenta fokusiran je na kvalitativnu procenu organizovanog kriminaliteta kao jedne složene pojave koja se ispoljava u najrazličitijim oblicima, i kao strateški dokument ima funkciju da stručno usmerava određivanje strateških prioriteta u suzbijanju organizovanog kriminaliteta i iniciranje obavestajnih aktivnosti kako bi definisali one operativne prirode. Ovaj dokument se zasniva na informacijama iz brojnih izvora, uključujući nacionalne i evropske institucije koje se direktno bave sprovođenjem zakona, kao i one čija je uloga u tom smislu sporedna. Treba napomenuti da su zastupljene institucije iz javnog i iz privatnog sektora. Procena iz ovog dokumenta zasnovana je na kvalitativnim pokazateljima, pa primena specifičnih kriterijuma omogućava primarnu selekciju najvažnijih fenomena u kontekstu organizovanog kriminaliteta. Identifikovanjem najvažnijih prioriteta ovaj dokument doprinosi da se premoste razlike između strateških ocena i operativnih aktivnosti, pa se na osnovu tih prioriteta na efikasan način mogu preduzeti odgovarajuće mere u okviru već postojećih institucionalnih mehanizama. Ovaj dokument ukazuje na strateške prioritete, aktuelne i očekivane trendove u pogledu aktivnosti organizovanog kriminaliteta u Evropi. Međutim, sam po sebi, ovaj dokument nije dovoljno detaljan da bi usmerio specifične istrage krivičnih dela. U oblastima gde ovaj dokument ukazuje na visok nivo pretnje, potrebno je napraviti, posebno za konkretan slučaj, specifičnu procenu koja može uticati na transformisanje strateških prioriteta u detaljnije operativne preporuke.

Bezbednosna procena se zasniva na postojećem znanju i stručnosti i sastavlja sa ciljem da omogući donosiocima odluka da preduzmu odgovarajuće aktivnosti kako bi se suprostavili anticipiranoj pretnji. Prvi OCTA dokument sačinjen je 2006. godine kada je utemeljen nov pristup na osnovu koga Europol, evropske institucije i države članice razmišljaju i funkcionišu u pogledu načina rada policije. Ovaj dokument omogućava proaktivan pristup u borbi protiv organizovanog kriminaliteta. Očekuje se da će razvoj Modela Evropske agencije za kriminalističko obavestajni rad¹⁰ omogućiti razvoj dodatnih mehanizama koji će na komplementaran način doprinositi suzbijanju organizovanog kriminaliteta na taj način što će najodgovorniji zvaničnici biti povezani sa profesionalcima u institucijama koje direktno rade na suzbijanju kriminaliteta. Veliki broj pojedinaca i institucija¹¹ doprinosi sastavljanju OCTA dokumenta i tako direktno utiču na vrednost preporuka.

Regionalna saradnja u borbi protiv organizovanog kriminaliteta

Konvencija o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, koja je potpisana 5. maja 2006. godine u Beču, a koju je Srbija ratifikovala 2007. godine¹² predviđa oblike saradnje koji su delom prilagođeni ili direktno preuzeti iz Šengen sporazuma, koji se primenjuje u zemljama Evropske unije, s obzirom da je i cilj ove Konvencije da obezbedi usklađivanje preko-granične policijske saradnje u regionu jugoistočne Evrope, po modelu ovog Sporazuma i obezbedi primenu postojećih evropskih standarda u ovoj oblasti. Konvencija se sprovodi u skladu sa odredbama nacionalnog zakonodavstva, s tim što je za primenu određenih članova Konvencije (čl. 13. i 14.) potrebno zaključiti dodatne sporazume o sprovođenju. Takođe, i druge odredbe ove Konvencije mogu se uređivati bilateralnim sporazumima, ali sa minimumom prava koje daje Konvencija.

¹⁰ ECIM-European Criminal Intelligence Model

¹¹ Euro Just, OLAF, ECB i EMCDDA

¹² Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori br.70/2007.

Ova Konvencija doprineće efikasnijem suzbijanju kriminala i povećanju bezbednosti u zemljama u regionu. Ona podrazumeva obezbeđivanje prekogranične policijske saradnje i razmenu stručnjaka, prelazak na drugu teritoriju, razmenu podataka i mešovitu graničnu kontrolu. Pored toga, Konvencijom je predviđena i razmena policijskih informacija, razmena oficira za vezu, kao i saradnja pri zaštiti svedoka. Suština ove konvencije je tesna operativna saradnja policija u regionu u cilju sprečavanja organizovanog kriminala.

CARDS program

CARDS program - Program pomoći zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju je finansijska pomoć EU koja predstavlja potporu ciljevima politike EU za zapadni Balkan, a to je Proces stabilizacije i pridruživanja. CARDS projekti na nivou regiona stvoreni su sa primarnim ciljem da podrže razvoj regionalne strategije i bazirani su na opšteprihvaćenim tehničkim standardima, praksama i principima za sve zemlje koje primaju pomoć CARDS – Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju, Srbiju i Crnu Goru. Oblas sudstva i unutrašnje politike smatra se visokim prioritetom u Procesu stabilizacije i pridruživanja, što se ogleda u novčanoj pomoći koja se distribuira kroz CARDS projekte na državnom i na regionalnom nivou – 1 od šest evra namenjen je širokoj oblasti reforme pravnog sistema, policiji i borbi protiv organizovanog kriminala, davanju azila i migraciji, odnosno integrisanom upravljanju granicama. Program vezan za sudstvo i unutrašnje poslove je bitan deo programa za pomoć na nacionalnom i na regionalnom nivou.

Regionalni programi dalje pomažu razvoj detaljne nacionalne strategije zajedno sa ostvarivanjem akcionog plana, pri čemu je glavni cilj da se pruži usmeravanje i obuka koji vode ka razumevanju zakona EU, evropskih i međunarodnih standarda i najboljih praksi u ovoj oblasti, a na drugoj strani da podrži formalno i neformalno povezivanje i regionalnu i međunarodnu saradnju ka budućoj zajedničkoj praksi. Državni CARDS projekti su konkretni i operativni instrumenti kojima se ko-finansira ostvarivanje strategija razvijenih ili podržanih na regionalnom nivou i sa podrškom CARDS regionalnih projekata. Najznačajniji tematski projekat koji treba spomenuti je *"Sistem policije, policijska saradnja i jačanje borbe protiv glavnih kriminalnih aktivnosti."*

Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi

Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi pokrenut je 1996. godine sa ciljem da se jugoistočna Evropa transformiše u region stabilnosti, bezbednosti i saradnje u skladu sa evropskim integracionim tokovima, a kroz unapređenje međusobnog dijaloga i saradnje na svim nivoima i u svim oblastima od zajedničkog interesa. U radu Procesu saradnje u svojstvu punopravnih članova učestvuje jedanaest zemalja: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i Turska. Zemlja koja predsedava ovom inicijativom u periodu maj 2007. – maj 2008. godine je Bugarska. Nakon Bugarske predsedavaće Moldavija.

Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope - Regionalni savet za saradnju

Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope nastao je na inicijativu SR Nemačke, u vreme njenog predsedavanja EU, prilikom sastanka ministara inostranih poslova zemalja Evropske unije 10. juna 1999. godine u Kelnu, kad je usvojen politički dokument »Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope«. Nova inicijativa dobila je zvaničnu potvrdu 30. jula 1999. godine na Samitu u Sarajevu, a operativno je zažvela održavanjem

prvog sastanka Regionalnog stola u septembru iste godine. Republika Srbija (tada SRJ) uključena je u aktivnosti Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope 26.10. 2000. godine na vanrednom sastanku Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope u Bukureštu. Aktivnosti Regionalnog saveta za saradnju su fokusirane na sledeće oblasti: ekonomski i socijalni razvoj, razvoj infrastrukture i energetika, pravosuđe i unutrašnji poslovi, saradnja u sektoru bezbednosti i jačanje ljudskih potencijala.

Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi - SECI

Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi (SECI) je regionalna inicijativa pokrenuta od strane SAD, kao podrška implementaciji Dejtonskog sporazuma. SECI je osnovan decembra 1996. godine na inaugurálnom zasedanju u Ženevi, na osnovu "Tačaka za zajedničko razumevanje između EU i SAD" (Final Points of Common EU-USA Understanding), kako bi se razvila održiva privredna strategija u regionu. SECI je usmeren na programe i projekte prekogranične saradnje u oblastima razvoja infrastrukture, trgovinskih i saobraćajnih pitanja, bezbednosti, energetike, ekologije i razvoja privatnog sektora. Sve SECI programe i projekte sprovode eksperti iz zemalja članica i zemalja koje podržavaju ovu inicijativu, uz tehničku podršku Evropske komisije, Ekonomske komisije UN za Evropu (UNECE), Svetske banke, Evropske banke za obnovu i razvoj, Evropske investicione banke, Svetske carinske organizacije i u izvesnoj meri Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Takođe, SECI blisko saraduje i sa Paktom stabilnosti za jugoistočnu Evropu – Regionalnim savetom za saradnju, Centralnoevropskom inicijativom, Organizacijom za pomorsku ekonomsku saradnju, specijalizovanim agencijama i programima UN i drugim organizacijama. Zemlje članice SECI su: Albanija, BiH, Bugarska, Hrvatska, Grčka, Mađarska, Moldavija, Makedonija, Rumunija, Slovenija, Srbija, Turska i Crna Gora. Kao deo celokupnog delovanja na regulisanju normalnog funkcionisanja prekogranične saradnje, u okviru SECI razvijena je i saradnja u borbi protiv prekograničnog kriminala. U tom cilju, u Bukureštu je 26.05.1999. godine potpisan "Sporazum o saradnji radi sprečavanja i borbe protiv prekograničnog kriminala". Istovremeno, potpisana je i Povelja o regionalnom centru SECI za borbu protiv prekograničnog kriminala. Sporazum predviđa međusobnu saradnju članica u sprečavanju, otkrivanju, ispitivanju, gonjenju i sankcionisanju prekograničnog kriminala.

Novi institucionalni oblici saradnje pravosudnih organa na nivou Evropske unije

Međunarodna asocijacija organa krivičnog gonjenja (International Association of Prosecutors)

Međunarodna asocijacija organa krivičnog gonjenja (International Association of Prosecutors¹³) je formirana juna 1995. godine u okviru kancelarije Ujedinjenih Nacija u Beču, a formalno inaugurisana septembra 1996. godine u Budimpešti. Jedan od glavnih zadataka ove asocijacije je podupiranje, «pospešivanje» i povećanje onih standarda i principa koji su generalno prepoznati internacionalno kao neophodni za odgovarajuće i nezavisno krivično gonjenje izvršilaca krivičnih dela.

¹³ <http://www.iap.nl.com>

Evropska pravosudna mreža (European Judicial Network)

U okviru Evropske unije formirana je Evropska pravosudna mreža (European Judicial Network¹⁴) koja ima zadatak da obezbedi direktne kontakte između pravosudnih organa u zemljama članicama. Ovaj sistem uključuje i kompjuterizovane veze između zemalja članica, i tokom određenog vremena će verovatno biti obezbeđen automatski prevod i transfer zahteva. Nekoliko zemalja članica Evropske unije su postavile magistrature za vezu u drugim državama sa specifičnim zadatkom koji se sastoji u olakšavanju davanja odgovora na zahteve za ekstradiciju i međunarodnu pravnu pomoć i sa generalnim zadatkom da obezbede međunarodnu saradnju.

Magistrat za vezu

Koncept magistrata za vezu je zasnovan na pozitivnom iskustvu rastuće mreže oficira za vezu koji se koriste radi obezbeđenja saradnje između nadležnih organa u pojedinim zemljama. Oficiri za vezu koriste direktne kontakte da bi olakšali i ubrzali međunarodno prikupljanje i razmenu podataka i to naročito podataka stratejske prirode. Amsterdamski ugovor EU (čl. 30 st. 2 tačka d) poziva Savet Evrope da obezbedi sporazume o saradnji između tužilačkih i istražnih organa specijalizovanih u borbi protiv organizovanog kriminala u tesnoj saradnji sa Europolom. Kao odgovor na ovo, Savet Evrope 22. aprila 1996. godine usvaja Zajedničku akciju kao okvir za razmenu magistrata za vezu radi obezbeđenja sudske saradnje.

Evropska pravda (Eurojust)

Čak i direktni kontakti koji su obezbeđeni od strane Evropske pravosudne mreže i magistrata za vezu ne mogu uvek obezbediti vrstu saradnje koja je potrebna u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Tokom proteklih nekoliko godina stvorena je ideja da se formira nezavisno telo (organ) nešto slično Europolu, ali na području tužilačkih i sudskih organa, u cilju koordinacije, odnosno obezbeđenja saradnje između nacionalnih organa krivičnog gonjenja i radi pružanja pomoći istragama o organizovanom kriminalu koji se prostiru (proširuju) na dve ili više država članica. Ova ideja je prihvaćena na samitu Evropske unije u Tampereu (Finska) 1999. godine i na ovom samitu su se svi složili da postoji potreba za formiranjem ovakvog organa. Ipak, pojavila su se različita mišljenja u vezi sa konkretnim zadatkom, odnosno nadležnošću Evropske pravde. Istom prilikom je zaključeno da ovaj problem treba da bude rešen do kraja 2001. godine. U međuvremenu je formirana privremena jedinica tzv. Pro-Eurojust (Provisional Eurojust) koja je počela sa radom u Briselu 2001. godine, a koja je prestala da postoji Odlukom Saveta Evropske unije o osnivanju Evropske pravde.

Odlukom Saveta Evropske unije od 28. februara 2002. godine¹⁵ osnovana je Evropska pravda u cilju unapređenja saradnje između država članica, i to naročito u borbi protiv teških krivičnih dela čiji su izvršioци često transnacionalne kriminalne organizacije. Pravila postupka Eurojust-a su stupila na snagu 14. juna 2002. godine¹⁶, nakon što ih je Savet potvrdio na svom sastanku od 13. juna iste godine.

¹⁴ <http://www.eju-crimjust.eu.int>

¹⁵ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view of reinforcing the fight against serious crime, "Official Journal of the European Communities" (OJ), L 063, 06/03/2002.

¹⁶ Rules of procedure of Eurojust, OJ, C 286, 22/11/2002.

Evropsko javno tužilaštvo

Ne umanjujući značaj nacionalnih mehanizama, tradicionalni instrumenti međunarodne krivičnopravne pomoći su se pokazali kao neefikasni i nedovoljni za borbu protiv krivičnih dela kojima se direktno pogađaju finansijski interesi Evropske unije, koji predstavljaju jedno od prioritarnih područja za zaštitu od prevara, neosnovanog bogaćenja i korupcije. U ovom smislu treba istaći značaj Corpus Juris projekta.¹⁷ Ovaj projekat podrazumeva ne samo usaglašavanje definicija krivičnih dela protiv finansijskih interesa Evropske unije, nego predviđa i formiranje Evropskog javnog tužilaštva, koristeći identične proceduralne odredbe u svakoj državi članici.

Mreža tužilaca zemalja Zapadnog Balkana

Republičko javno tužilaštvo Republike Srbije je učesnik CARD JUSTICE¹⁸ projekta. Ovaj projekat je, između ostalog, bio posvećen uspostavljanju mreže tužilaca za saradnju zemalja Zapadnog Balkana (Srbija, Crna Gora, Hrvatska, BiH, Makedonija i Albanija). Uspostavljanju ove mreže je prethodilo potpisivanje Memoranduma o saradnji i razumevanju državnih tužilaca Zapadnog Balkana u Skoplju februara 2005. godine.

Pored navedenog, institucija Javnog tužilaštva Srbije daje aktivan doprinos borbi protiv organizovanog kriminala u okviru regionalne Inicijative za saradnju trinaest zemalja Jugoistočne Evrope sa sedištem u Bukureštu - SECI,¹⁹ Procesu saradnje zemalja Jugoistočne Evrope - SEECP²⁰ i Savetodavne grupe tužilaca zemalja Jugoistočne Evrope - SEEPAG.²¹

Na Konferenciji tužilaca Evrope (CPGE) održanoj Jula 2006. godine u u Moskvi uspostavljen je Konsultativni komitet generalnih tužilaca Evrope (CCPE) sa Biroom komiteta, što predstavlja još jedan korak ka uspostavljanju institucionalne saradnje javnih tužilaca.

U cilju ostvarenja uslova za efikasnu međunarodnu saradnju neophodno je obezbediti jezičku edukaciju kadrova, edukaciju u pogledu instrumenata i trendova međunarodne saradnje, obezbeđenje sigurnih kanala za komunikaciju, kao i kompatibilnost tehničke opreme i informacionih sistema.

Značaj razmene informacija u borbi protiv organizovanog kriminaliteta

Svi nadležni organi koji se u pojedinim zemljama bore protiv organizovanog kriminaliteta će se na prvom mestu složiti da je proaktivni operativni pristup u otkrivanju i sprečavanju ovog vida kriminaliteta neophodan da bi se priveli izvršioци krivičnih dela i uništila kriminalna mreža. Informacije su neophodne da bi se razotkrio profil, motivi i modus operandi izvršilaca krivičnih dela, obim i trendovi kriminaliteta, njegov uticaj na društvo. Ove informacije isključivo se mogu naći u *operativnim bazama podataka* (baze podataka koje se odnose na pojedinačno osumnjičena lica i otkrivene slučajeve) i u *empirijskim bazama podataka* (kvalitativne i kvantitativne kriminološke baze podataka). Na žalost, na globalnom nivou razmene

¹⁷ <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/engelsdx.html>. Projekat je prvi put prezentovan 18. aprila 1997. godine.

¹⁸ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/index_en.htm

¹⁹ SECI - Southeast European Cooperative Initiative, <http://www.secicenter.org>

²⁰ SEECP - South-East European Cooperation Process, <http://www.mae.ro/seecp/history.html>

²¹ SEEPAG - Southeast European Prosecutors Advisory Group, http://www.secicenter.org/p230/10th_of_November_2006

operativnih i empirijskih baza podataka se vrše *ad hoc*, između individualnih organa ili čak fizičkih lica. Ovi *ad hoc* "aranžmani" povećavaju zabrinutost u pogledu poštovanja ili nepoštovanja domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na zaštitu ličnih podataka. Brojne konvencije propisuju saradnju organa unutrašnjih poslova koja se odnosi na razmene podataka.

Sa druge strane, u okviru Evropske unije postoji nekoliko sporazuma koji se odnose na prikupljanje i analizu podataka: Zajednička akcija, usvojena 1996. godine, odnosi se na ulogu oficira za vezu. Njihova funkcija sastoji se u prikupljanju podataka. Oni treba da olakšaju i ubrzaju prikupljanje i razmenu podataka kroz direktne kontakte sa nadležnim organima u drugim državama članicama i domaćom državom i da doprinesu prikupljanju i razmeni informacija, i to naročito onih strategijske prirode koji se mogu koristiti za poboljšanje mera u borbi protiv internacionalnog kriminala uključujući i terorizam. Negde oko 3000 ficira za vezu je raspoređeno u zemljama Evropske unije i oni tesno saraduju. Europol takođe donosi godišnje izveštaje o organizovanom kriminalu na osnovu baza podataka iz zemalja država članica. Ovi izveštaji se koriste u nameri da se definišu strategije u borbi protiv organizovanog kriminaliteta.

U vezi sa bazama podataka i automatskom računarskom pretragom u bazama podataka, neophodno je posebno mesto zauzima kriminalističko-obaveštajna analitika i njenoj ulozi u borbi protiv terorizma. Savremena policijska delatnost se prvenstveno temelji na posedovanju optimalne količine kriminalistički relevantnih informacija sadržanih u kompjuterizovanim kriminalističkim evidencijama koje predstavljaju svojevrstne elektronski ustrojene banke podataka. Sve klasične kriminalističke evidencije su kompjuterizovane, što omogućava brzo manipulisanje podacima i što je posebno važno, time se stvaraju mogućnosti promptne i efikasne identifikacije učinioca, odnosno stvaranja kruga osumnjičenih, na bazi npr. analize načina izvršenja²². Kompjuterizacija klasičnih kriminalističkih evidencija omogućuje brzo pretraživanje pohranjenih informacija i što je još važnije efikasnije i brže upoređivanje novopribavljenih informacija, pre svega onih koji su sadržani u raznim vrstama tragova, sa onima koji su već obrađeni i svrstani u odgovarajuće evidencione zbirke centralnih ili perifernih kompjuterskih sistema. Kriminalistička obaveštajna analitika se definiše kao proces prikupljanja, obrade i interpretacije podataka koji integriše strukturiranu metodologiju sa intelektualnom sposobnošću pronalazjenja principa i značenja, kreirajući proizvod, unapređeni pogled na krivično delo i/ili kriminalitet pri ostvarenju policijskih ciljeva²³. Kriminalistička obaveštajna analitika omogućava policiji efikasniju raspodelu ograničenih sredstava organizacije pri sprovođenju većih kriminalističkih obrada.

Aktivno prikupljanje podataka mora postati sastavni deo svakodnevne analize u cilju održavanja vrednosti analitičkih rezultata i unapređenja postavljanja odgovarajućih prioriteta. Integracija analitičkih informacija sa sprovođenjem kriminalističkih obrada je jedini način efikasnog upravljanja istragom. Analitičke tehnike mogu se koristiti u proaktivnim i reaktivnim istragama, a analitičke tehnike koje se koriste tokom proaktivnih istraga sadrže procenu potencijalne pretnje organizovane kriminalne grupe. Kao rezultat procene pretnje mogu se preduzeti određene radnje u cilju povećanja bezbednosti kod nekih događaja, obezbeđenja pojedinaca ili mesta²⁴. Pravi efekat u antiterorističkoj delatnosti će se ostvariti samo prepoznavanjem indikatora i pravilnim odgovorom pre nego što grupa ili organizacija izvrši terorističko delo. Da bi se ostvario taj cilj, kriminalistički obaveštajni proces mora postati sastavni deo policijskih antiterorističkih mera i aktivnosti. Međutim, ovo može biti ostvareno samo u okruženju koje podržava policijski rad vođen analitičkim informacijama, odnosno koji analitičku informaciju smatra preduslovom efikasnog operativnog policijskog rada.

²² M.Škulić, Nove metode i kompjuterski sistemi u savremenoj kriminalistici, Bezbednost br.1/2003, strana 17.

²³ H.Atkin, Criminal Intelligence Analysis: A Scientific Perspective, Ialeia Journal No.1/2000, str 3.

²⁴ M.B.Peterson, Applications in Criminal Analysis, Praeger, 1994, strana 118.

U nameri da se napravi korak dalje u borbi protiv organizovanog kriminala, Evropska komisija je želela da unapredi razmenu informacija među organima izvršne vlasti država članica EU, pa je u skladu sa tim predložila uvođenje *Evropske policije za informisanje* imenovane od strane država članica koja bi imala zadatak da omogući bolju razmenu informacija, naročito među obavestajnim službama, na principu izgradnje poverenja i uz poštovanje osnovnih ljudskih prava. U ovoj komunikaciji, Komisija je predložila pristup koji ima za cilj unapređenje slobodnog protoka informacija između organa izvršne vlasti država članica i drugih nadležnih organa radi prevencije kriminala. Pod nadležnim organima se podrazumevaju policija, carina, finansijske obavestajne jedinice, sudske vlasti i državni organi koji se bave otkrivanjem bezbednosnih pretnji, krivičnim gonjenjem i kažnjavanjem. Predlozi Komisije su uneti u deklaraciju o borbi protiv terorizma koju je doneo Savet Evrope 25. marta 2004. godine i usvojene su pravne, tehničke i organizacione mere u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala.

Komisija je istakla postojanje dve glavne prepreke slobodnom protoku informacija. Prva je ta da informacije teže da budu zatvorene u "pregrade" i na organizacijskom i na pravnom nivou. Na primer, postoji stroga podela između ministarstava i službi sa namerom da se koriste u različitim procedurama, time se utiče na prirodu i osetljivost informacija kojima barataju obavestajne službe. Druga prepreka se odnosi na nedostatak čisto policijskih kanala za vezu - razmenu informacija, što dovodi do neslaganja oko izbora kanala i načina postupanja sa osetljivim i strogo poverljivim informacijama.

Komisija je istakla da politika razmene informacija između organa državne vlasti mora biti bazirana na nekoliko uslova. Prvo, moraju da postoje konkretne akcije u okviru nacionalnih, evropskih i međunarodnih agencija. Isto kao i u domenu bezbednosti, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda mora se obezbediti. Kompatibilan sistem razmene informacija zaštićen od nezakonitog pristupa je takođe neophodan, kao što su zajednički standardi u vezi sa pohranjivanjem podataka, analizom i razmenom istih između nadležnih organa.

Glavni cilj informacione politike je stvaranje informacija potrebnih za borbu protiv terorizma i organizovanog kriminala koje će biti dostupne svim relevantnim organima u okviru EU kojima su te informacije potrebne radi izvršenja svojih zadataka. Informaciona politika je uvela pravo na jednak pristup bazama podataka. Jednom ustanovljen, ovaj princip bi trebao da obezbedi međusobnu razmenu podataka između nadležnih organa EU i država članica baziranih na standardima i uslovima koji se mogu primeniti u državama članicama. Od relevantnih propisa koji se odnose na ovu materiju treba spomenuti sledeće: Odluka od 28. aprila 2004. godine²⁵ koja se odnosi na zadržavanje podataka procesuiranih i pohranjenih u bazu podataka u vezi sa javno dostupnim servisima za elektronsku komunikaciju ili baze podataka javnih komunikacionih mreža radi prevencije, istraživanja i procesuiranja krivičnih dela uključujući i terorizam. Ova inicijativa je potekla od Francuske, Irske, VB i Švedske. One su predložile zadržavanje podataka koji su preneti javnim komunikacionim mrežama radi prevencije, otkrivanja i dokazivanja, kao i procesuiranja krivičnih dela organizovanog kriminala i terorizma. Direktiva [2002/58/EC](#) Evropskog parlamenta i Saveta

²⁵ Draft Framework Decision of 28 April 2004 on the retention of data processed and stored in connection with the provision of publicly available electronic communications services or data on public communications networks for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of crime and criminal offences, including terrorism [JAI(2004)8 - Not published in the Official Journal].

od 12. jula 2002. godine²⁶ koja se odnosi na prenošenje ličnih podataka i zaštitu privatnosti u oblasti elektronskih komunikacija.

Zaključna razmatranja

Za stabilnost i razvoj čitavog regiona, kao i za svaku državu pojedinačno od posebnog je značaja napredak i poštovanje evropskih i međunarodnih standarda u oblasti bezbednosti, slobode kretanja i pravosuđa. Može se konstatovati da je regionalna saradnja znatno napredovala uz angažovanje EU i drugih međunarodnih partnera, ali je neophodno na nacionalnom, bilateralnom i multilateralnom planu ubrzati kompletiranje strateškog i zakonskog okvira kao i izgradnju potrebnih institucija i efikasnih mehanizama operativne saradnje nadležnih službi zemalja regiona, posebno u borbi protiv svih vidova organizovanog kriminala. To treba da prati jačanje administrativnih kapaciteta, programi obuke i permanentnog stručnog usavršavanja kadrova za nove poslove. Saradnja nadležnih državnih institucija sa civilnim društvom u ostvarivanju reformi i evropskih normi i standarda u oblastima kao što su borba protiv organizovanog kriminaliteta i korupcije, upravljanja i kontrole granice, viza, azila i migracija preduslov su za izgradnju trajno funkcionalnih sistema u ovim oblastima. Civilni sektor treba institucionalno da bude uključen u sve faze pripreme, donošenja i implementacije odgovarajućih strateških i pravnih dokumenata. Pitanja vezana za bezbednost, slobodu kretanja i pravnu sigurnost su od izuzetnog značaja za sve građane Srbije i od državnih organa se očekuje veća transparentnost u radu i informisanje šire javnosti o aktivnostima koje preduzimaju u cilju stvaranja uslova za dostojanstven i siguran život. Doprinosi evropskih zemalja razmeni obaveštajnih podataka, sprečavanju finansiranja terorista i organizovanih kriminalnih i terorističkih grupa, kao i logistici bili su vitalni elementi globalnog napora u borbi protiv organizovanog kriminaliteta.

Summary

For stability and development of whole region as well as for each state one of the most important thing is improvement and respect of European and international standards in the field of security and freedom of movement and judicial bodies. In last ten years the organized crime influenced the redefinition of relations in international community. Member states of EU can not separately combat against organized crime with success and because of that they created some common solutions which will arise their cooperation in that combat.

One of the aims of third pillar is combat against organized crime, especially terrorism, human trafficking, illegal drug and arms trafficking, and corruption. *Conditio sine qua non* of the effective strategy against organized crime is improvement of international cooperation in criminal matters. In this article the authors deal with the basic elements of international cooperation in criminal matters international police cooperation, international cooperation of judicial bodies, and new institutional forms of cooperation. This

²⁶ Directive [2002/58/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector ([Directive on privacy and electronic communications](#)) [Official Journal L 201 of 31 July 2002].

article focus on police cooperation, special programs of regional cooperation and the importance of analysis of intelligence in combat against organized crime.

ZNAČAJ MEĐUNARODNE KRIVIČNOPRAVNE SARADNJE I MESTO POLICIJE U TOJ SARADNJI

prof. dr. Sreto Nogo

Fakultet za državnu upravu i administraciju, Megatrend univerzitet

“Čovek živi u više svetova, ali za svaki svet potreban je drugi ključ, te čovek ne može iz jednog sveta u drugi bez odgovarajućeg ključa, tj. bez promene usmerenosti i odgovarajućeg načina osvajanja stvarnosti.”

K. Kosik

Uvodne napomene

Nepovoljni faktori koji mogu da usporavaju i otežavaju, a u nekim slučajevima i ozbiljno ugrožavaju proces vaspostavljanja i stabilizacije *međunarodne krivičnopravne saradnje* i drugih demokratskih institucija – demokratskih procesa i odnosa, posebno sa međunarodnim subjektima, vrlo su brojni i vrlo raznovrsni. Neki od njih su povezani sa samim procesom tranzicije, neki sa kulturnim i političkim nasleđem. Neki nepovoljni momenti izrastaju iz same društvenoekonomske strukture država. Jedan deo teškoća povezan je sa sadašnjom političkom konstelacijom – rasporedom i strukturom novih političkih snaga, kako na nacionalnom, tako i na regionalnom, odnosno globalnom planu.

Demokratija pretpostavlja društvo sa veoma brojnim i uticajnim srednjim društvenim slojevima koji "zaposedaju" najveći deo socijalne piramide. U zemljama u procesu tranzicije, ovi slojevi tek počinju da se javljaju i zato se može sasvim osnovano kazati da još nema tog nezaobilaznog mosta koji bi povezivao, odnosno amortizovao sukobe i napetosti između vrha i dna socijalne piramide. Bez tog i takvog mosta, nema uspešne borbe protiv kriminala, a samim tim ni efikasne saradnje sa međunarodnim institucijama. I ovo je očigledan problem koji se ne može brzo i lako rešiti. Potrebno je dosta vremena da se pojave uobliče i stabilizuju brojni segmenti srednjih društvenih slojeva – potrebno je dosta vremena da se afirmiše i stabilizuje nezavisno sudstvo, da se stabilizuju harmonični procesi i odnosi saradnje sa međunarodnim sudovima, da se iznađu najoptimalniji vidovi saradnje sa međunarodnim institucijama angažovanim na sprečavanju pojava kriminalnog delovanja, i sl.

Na današnjem stepenu društvenog razvoja, nužno je stvarati uslove u kojima će svaka individua težiti da sama formira svoj identitet, tim pre, jer društveni život određuje individualni totalitet. Danas se u centru društvenih nauka nalazi novi pogled na istorijsko vreme i prostor – novo polje analize unutar koga se analizira, objašnjava i razumeva savremeno društvo. To znači da na mesto univerzalne teorije nastupa teorija jednog razdoblja – razdoblja koje nastaje. Novi pristup je oslobođen nerealnih ambicija da pruži opštu sliku

društva koja bi važila za sva vremena. Umesto toga, na delu je teorija razdoblja – teorija novog istorijskog ciklusa.

Kritičko-realistička teorija je teorija novog istorijskog ciklusa. Istorijsko vreme i prostor su dva aspekta nove paradigme. Nov prostor označava šire polje analize koje postaje svetsko društvo – svetski sistem. Time je zadato nauci da unutar tog šireg društvenog polja istražuje svaku pojedinačnu pojavu – pojavu saradnje na suzbijanju prekograničnog kriminaliteta, iznalaženju novih oblika saradnje u okviru međunarodne zajednice i sl., ali i da svestrano analiziramo i njene procese i odnose. Danas je otvoreno novo poglavlje – otvara se i stvara svetsko društvo. A, osnovno, konstitutivno obeležje svetskog društva u nastajanju predstavlja međuzavisnost.

Sva konkretna društva postaju povezana procesima globalizacije i *regionalizacije*. Položaj svakog pojedinačnog društva, procesi i odnosi unutar njega i njegovi procesi i odnosi, sve više zavise od svetske naddeterminante – vladajućih svetskih ekonomskih i političkih procesa i odnosa.

Međunarodna krivičnopravna saradnja jeste i još dugo će ostati i bitna i aktuelna tema u procesu suštinskih transformacija u Republici Srbiji i Republike Srbije. Otuda i pitanje sa čime otpočeti te i takve transformacije? Rezultati savremenih teorijsko – empirijskih istraživanja jasno govore sa čime valja to učiniti. Prema istim, nužno je započeti sa uvažavanjem zahteva koji dolaze spolja i iznutra. Uvažavanje zahteva pretpostavlja njihovo prethodno analiziranje, objašnjavanje, razumevanje i predviđanje. Naučne analize kažu da su zahtevi koji dolaze spolja rezultat pojava, procesa i odnosa na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou. Posebno su i aktuelne i bitne pojave, procesi i odnosi globalizacije i regionalizma.

Globalizacija kao svetska pojava utemeljena je na tehničko – tehnološkom, ekonomskom i političkom objedinjavanju sveta. U procesima globalizacije evidentne su integracione i dezintegracione tendencije. U tehničko – tehnološkom objedinjavanju sveta najoštrije se iskazuje polarizacija između najrazvijenijih zemalja, u kojima se stvara industrija znanja, i svih ostalih zemalja u kojima se nalaze proizvodni pogoni. Efekti ekonomske globalizacije su: 15-20% svetskog stanovništva poseduje danas 85% svetskog bogatstva; 1,6 milijardi ljudi živi sa prihodom od 1 dolara dnevno; jaz u prihodima povećao se za samo tri decenije od 1:30 na 1:74.

Bitno obeležje političke globalizacije je uspon transnacionalnih i nadsacionalnih formi organizovanja i upravljanja. Sve su to zahtevi koji dolaze spolja i nameću se svim savremenim državama. Zahtevi iznutra, sa kojima se susreću sve nacionalne države, kreću se od neophodnosti uspostavljanja političke mudrosti, političke hrabrosti, političke imaginacije, političkih inovacija pa do otvaranja i realizacije procesa radikalnih *reformi* i procesa saradnje sa međunarodnim okruženjem. Ovi procesi odvijaju se sa reinženjeringom poslovnih procesa javne uprave – državne uprave, lokalne samouprave i javnih službi. Samo otvaranje ovih procesa zahteva, kako adekvatnu teoriju, tako i “visoke sposobnosti i vlada i vladavine” da se adaptacija globalizaciji i regionalizaciji ne svodi na mehaničko kopiranje i poništavanje srpskog identiteta, već na preuzimanje univerzalnih tekovina i oslobađanje srpskog stvaralaštva.

Procesi globalizacije teže da *međunarodni poredak* unificiraju u svim segmentima života. U te procese uključene su i međunarodne institucije i organizacije, stvorene da se nepravdi stane na put. Međutim, mnoge od njih pretvorile su se u svoj antipod, često donoseći odluke bez ikakve kontrole, u skladu sa interesima malih grupa koje dominiraju u njima. Da bi ostvarile cilj zbog kojih su nastale, neophodno je ove institucije razvijati kao nekorumpirane međunarodne institucije, čiji je jedan od glavnih zadataka prosperitet i razvoj međunarodne zajednice.

Današnji razvoj društvenih odnosa u međunarodnoj zajednici karakteriše život između očekivanog kraja nacionalnih *država* i obećanog stvaranja globalne države. To ni u kom slučaju ne znači da

su sa svetske scene počele da se povlače velike i moćne države. Naprotiv, one su i dalje značajan faktor na međunarodnoj političkoj sceni. Procesom razgradnje nacionalnih država zahvaćene su pretežno male države i države bivšeg istočnog bloka, koje da bi opstale, moraju svoje tržište u ime slobodne trgovine otvoriti za procese globalizacije i na taj način dobrovoljno se odreći dela državnog suvereniteta. Postepena razgradnja nacionalnih država je prelazna etapa u procesu stvaranja novog međunarodnog poretka. Zagovornici globalizacije žele da je prikažu kao jedini put u lepšu i srećniju budućnost, koja nam pruža globalnu raznovrsnost, dok milioni ljudi širom sveta je tako ne doživljavaju. Oni je doživljavaju "kao destruktivnu silu, nalik na uragan po svom svojstvu da uništava živote, radna mesta i tradicije."⁶⁹²

Sve države imaju određene interese koje nastoje da artikuliraju u odnosu sa drugim državama. Moćne države svoje interese često nameću malim državama, gušeći njihovu osobenost i nadležnost. Danas se taj proces odvija pod vidom globalizacije, koja nije ni neizbežna sudbina, ni jedino rešenje. Neophodno je da velike države preispitaju svoje interese kako bi se globalizacija odvijala proklamovanim pravcem, a ne da se suprotstavlja interesima najvećeg dela sveta.

Medjunarodna krivično-pravna saradnja, opšte

Razvoj međunarodnog saobraćaja i telekomunikacija, upućenost zemalja jednih na druge, prožimanje njihovih ekonomija i kultura, ekspanzija i razvoj turizma i dr., omogućili su da pojedina krivična dela dobijaju sve više međunarodni karakter. Pitanja *ekstradicije* učinilaca krivičnih dela, *prostornog važenja nacionalnih krivičnih zakona*, *važenja stranih krivičnih presuda*, postupanje sa *stranim državljanima* učiniocima krivičnih dela, preduzimanje određenih *krivičnih radnji* po zahtevu inostranih sudova itd, samo su neka od pitanja koja ukazuju na potrebu uspostavljanja međunarodne krivično pravne pomoći između različitih zemalja.

Borba protiv sve izraženijeg *kriminaliteta* ne poznaje granice. U svetu je potpisan veliki broj višestranih međunarodnih ugovora, s ciljem da se ostvari međunarodna saradnja u prevenciji i represiji kriminaliteta. Putem međunarodne krivično pravne pomoći stvoreni su novi oblici zajedničke borbe protiv učinilaca međunarodnih krivičnih dela. Iako je ta saradnja u usponu, nad njom se stalno vije senka državnog suvereniteta. S tim u vezi, javljaju se mnoga pitanja i dileme, počev od teritorijalne nadležnosti unutrašnjeg krivičnog zakona, te koliko međunarodna krivičnopravna pomoć ograničava državni suverenitet, s obzirom da odredbe potpisanih ugovora imaju prioritet nad domaćim zakonodavstvom, i sl.

a) Prema rezultatima teorijsko – metodoloških istraživanja, *pojam* međunarodne krivičnopravne saradnje je viši rodni pojam za međunarodnu krivičnopravnu pomoć. Otuda naša potreba da analiziramo, objasnimo i razumemo međunarodnu krivičnopravnu pomoć da bi na osnovu toga, na osnovu te predradnje, spoznali suštinu međunarodne krivičnopravne saradnje.

Savremene pravne analize zbere da *međunarodna krivičnopravna pomoć* obuhvata *zbir procesnih radnji* koje *domaći sudovi* u toku krivičnog postupka izvršavaju *po molbi stranog suda*, na osnovu *zakona ili međunarodnih ugovora*. Ona može biti aktivna i pasivna. *Aktivna* međunarodna krivičnopravna pomoć je kada domaći sudovi traže pomoć od organa strane države, dok u slučajevima kada domaći sudski organi ukazuju pomoć stranim sudovima to čini *pasivnu* međunarodnu krivično pravnu pomoć. Procesne radnje međunarodne krivično pravne pomoći odvijaju se po zakonima zemlje u kojoj zamoljeni sudski organi postupaju. Ove procesne radnje najčešće su regulisane međunarodnim ugovorima. U slučaju kada

⁶⁹² Kofi Anan, Problemi koji ne poznaju granice, Foreign Policy – Vašington, septembra 2002.g

takvih ugovora nema, međunarodna krivičnopravna pomoć se odvija prema odredbama nacionalnog zakona o krivičnom postupku

Smatra se da uspešne borbe protiv izvršilaca krivičnih dela nema ukoliko to nije zadatak svih država sveta. Mobilnost savremenog čoveka zahteva stalno usavršavanje i podizanje na veći stepen saradnju među državama u borbi protiv počinitelja krivičnih dela. Stalna dogradnja i razvoj međunarodnih odnosa, povezivanje na privrednom planu, pojačana migracija stanovništva, ekspanzija i razvoj saobraćaja i turizma, stvaraju široku lepezu situacija u kojima pojedinci mogu na razne načine biti umešani u neko krivično delo izvršeno u inostranstvu. Zbog toga je gotovo u svim savremenim zemljama u porastu *broj krivičnih dela sa inostranim elementom*. Pružanje međunarodne krivičnopravne pomoći obaveza je svih država s ciljem da se efikasno rasvetljavaju krivična dela, blagovremeno otkrivaju izvršioci, hapse i izručuju državi u kojoj se vodi krivični postupak. Samo na taj način, međunarodna krivičnopravna pomoć će se potvrđivati kao značajan i nezaobilazan faktor u borbi protiv kriminaliteta u međunarodnim razmerama.

Savremena svetska *kretanja*, kao i težnja svetske zajednice i svake države ponaosob da se uspešno suprotstavlja porastu kriminaliteta, aktuelizuje značaj međunarodne krivičnopravne pomoći. Razuđenost međunarodne zajednice, različiti ekonomski i politički sistemi usloveli su i različite vidove međunarodne krivičnopravne pomoći među državama, kao i rezultate u preventivnom delovanju na sprečavanju izvršenja krivičnih dela.

b) Porast kriminaliteta i njegovo sve češće povezivanje u svetskim razmerama primorali su međunarodnu zajednicu da se iznadju novi *vidovi saradnje* u suprotstavljanju ovom narastajućem društvenom zlu. Postojeći vidovi međunarodne krivično pravne pomoći nisu bili dovoljno efikasni u oblasti preventivnog delovanja i sprečavanja izvršenja krivičnih dela. U savremenim uslovima, kada se od međunarodne krivično pravne pomoći očekuju konkretni rezultati i značajni pomoci u suzbijanju porasta kriminaliteta, bila je neminovna dogradnja vidova ove saradnje, s ciljem:

1. prisustvovanje zemlje moliteljice radnjama pravne pomoći, koje sprovodi zamoljena zemlja;
2. preuzimanje krivičnog postupka i izvršenje strane presude;
3. tranzitne ekstradicije, bez sudskih formalnosti.

Bogastvo oblika saradnje među državama, kao i sve češće povezivanje nosilaca kriminalnog delovanja izvan granica jedne države, zahteva takvu međunarodnu krivičnopravnu pomoć koja će biti oslobođena formalnosti i nacionalne uskogrudosti. U takvoj stvorenoj društvenoj atmosferi, i *policija* dobija značajnu ulogu u ostvarivanju međunarodne krivičnopravne pomoći.

Medjunarodna policijska saradnja, organizacije

Globalizacija privrednih i društvenih odnosa doprineli su unifikaciji krivičnih dela koja pogađaju gotovo sve zemlje sveta. Dinamičan razvoj saobraćaja omogućuje izvršiocima krivičnih dela brzu promenu mesta boravka, što u velikoj meri otežava njihovo hvatanje i otkrivanje. Međunarodna saradnja na sprečavanju i otkrivanju izvršilaca krivičnih dela postaje nužna. Uspešna borba protiv narastajućeg kriminala koji ne poznaje državne granice, zahtevala je uspostavljanje međunarodne policijske saradnje. Formirana je međunarodna organizacija kriminalističke policije (Interpol), sa zadatkom da kroz međunarodnu saradnju doprinese većoj uspešnosti u sprečavanju i suzbijanju kriminaliteta.

Uspešna borba protiv kriminala podrazumeva tesnu saradnju policijskih organa u okviru Međunarodne organizacije krivične policije – Interpol. Po uzoru na tu policiju, a u cilju preventivnog delovanja i sprečavanja organizovanog međunarodnog kriminala, Savet Evropske unije je osnovao Službu

Evropske policije – *Europol*. Ove dve policijske organizacije, uz međunarodne ugovore o krivičnoj pravnoj pomoći, predstavljaju okosnicu preventivnog delovanja državnih organa i doprinose uspešnoj borbi protiv narastanja kriminaliteta. Brojni su zadaci koje policija treba da obavlja u procesu pružanja međunarodne krivičnopravne pomoći.

a) Formiranje međunarodne policijske organizacije u međunarodnoj zajednici pratila je ideja o neophodnosti uspostavljanja *međunarodnog krivičnog pravosuđa*. Temelji ovoj organizaciji udareni su 1914. godine na međunarodnom kongrsu sudske policije u Monaku. Tada su usaglašena i pojedina pitanja ekstradicionih postupaka i sagledana mogućnost uspostavljanja jedinstvene policijske kartoteke. Na kongresu sudske policije, održanom u Beču 1923. godine, formirana je asocijacija pod nazivom međunarodna komisija kriminalističke policije, koja 1956. godine menja naziv u Međunarodnu organizaciju kriminalističke policije – *Interpol*. Ona je međunarodna organizacija sui generis⁶⁹³, čije postojanje priznaju i Ujedinjene nacije. Funkcionalno je postavljena i njen osnovni cilj je, kako se ističe u članu 2. Statuta, "osigurati i razvijati najšire uzajamno pomaganje država i njihovih organa kriminalističke policije, u okviru postojećih zakona i u duhu Opšte deklaracije o pravima čoveka". Dakle, uspostavljanje i razvijanje ustanova koje će biti sposobne da uspešno doprinesu sprečavanju i kažnjavanju izvršilaca krivičnih dela. Otuda je delovanje ove organizacije od izuzetne važnosti i za uspešno ostvarivanje međunarodne krivičnopravne pomoći.

Interpol ostvaruje svoje utvrđene ciljeve i zadatke putem multilateralnih kontakata članica i njihovih centralnih nacionalnih biroa (*NCB*), putem organizovanja međunarodnih skupova, koji mogu biti regionalnog karaktera, ili, pak, u vidu kongresa, simpozijuma i sl., na kojima se razmatraju pojedina aktuelna specifična pitanja i o njima zauzimaju zajednički stavovi.

Zajednički *zadatak* svih policija sveta je zaštita društva od kriminalnog delovanja, a saradnja se odvija po propisima nacionalnih država. Na međunarodnom planu, uloga policije dolazila je do izražaja u primeni represivnih mera post delictum, tj. kroz izvršavanje određenih procesnih radnji koje su tražene zamolnicom za pružanje međunarodne krivičnopravne pomoći. I ova saradnja, osim zakonom, najčešće je regulisana bilateralnim, ali i nekim multilateralnim međunarodnim ugovorima.

Međunarodni ugovori sadrže odredbe koje ukazuju da su: ubistvo, otmica, uzimanje talaca, trgovina ljudima, terorizam, imovinska krivična dela, falsifikovanje i "pranje" novca i vrednosnih papira, trgovina drogom i drugim opojnim materijama i sl., – krivična dela koja ugrožavaju svaku državu i međunarodnu zajednicu u celini.

Međunarodna krivičnopravna pomoć ima značajnu ulogu u otkrivanju i kažnjavanju počilaca krivičnih dela. Uspešna borba protiv ovih devijantnih pojava ponekada zahteva brzo i efikasno delovanje. U sprečavanju da pojedini izvršioци krivičnih dela ne izbegnu krivičnu odgovornost, važno mesto pripada aktivnostima policije, a posebno međunarodne, koja zanačajno doprinosi da zmolnica za pružanje međunarodne krivičnopravne pomoći bude efikasna i delotvorna.

Radnje koje preduzima *policija* u procesu ukazivanja međunarodne krivičnopravne pomoći, su usmerene na lišavanje slobode izvršilaca krivičnih dela; izvršavanje određenih procesnih radnji; utvrđivanje identiteta i boravišta određene osobe; otkrivanje i zaplena predmeta i sl.; razmena informacija i materijala koji doprinose lakšem otkrivanju počilaca krivičnih dela i suzbijanju ovih međunarodnih delikata. Međunarodnim ugovorima mogu se ugovoriti i druge radnje koje će preduzimati policija.

⁶⁹³ Šire: Kambovski V., Međunarodno kazneno pravo, Prosvetno delo, Skoplje 1989.g.

Međunarodna organizacija kriminalističke policije – Interpol, razvila je sveobuhvatnu razmenu informacija sa nacionalnim biroima, u cilju efikasnog otkrivanja izvršilaca krivičnih dela i preventivnog delovanja protiv kriminaliteta. Te *informacije* najčešće ukazuju na "način, sredstva kao i metode vršenja krivičnih dela sa elementom inostranosti, a isto tako na metode, tehnička sredstva i drugu opremu, načine organizovanja i druga dostignuća, poboljšanja i iskustva policije u suzbijanju određene vrste delikata, predmete kao materijalne dokaze od značaja za krivični postupak, fotografije, otiske prstiju itd, i to uglavnom kada se protiv stranog državljanina pokrene krivični postupak, ili postoje osnovi sumnje da je izvršilac krivičnog dela."⁶⁹⁴

Zahvaljujući delovanju Interpola, ostvareni su značajni *rezultati* u suzbijanju nekih krivičnih dela koja su ugrožavala međunarodnu zajednicu. Došlo je do smanjenja krivičnih dela terorizma, prometa droga, trgovine belim robljem, falsifikovanja novca i drugih vrednosnih papira, a značajno je povećana i bezbednost u vazdušnom saobraćaju. Ove aktivnosti omogućavaju da međunarodna krivičnopravna pomoć bude što efikasnija i da se sve više afirmiše kao značajna brana prodiru kriminalnog delovanja u međunarodnoj zajednici.

Prilikom pružanja međunarodne krivičnopravne pomoći, često se ukazuje potreba za raznim oblicima *veštačenja*. U tome su značajne aktivnosti koje sprovodi Interpol u okviru svoje nadležnosti. On je razvio široku saradnju sa nacionalnim biroima, koji su materijalno i kadrovski opremljeni, da obavljaju razna laboratorijska veštačenja i druge radnje koje doprinose prikupljanju i kompletiranju dokaza o izvršenim krivičnim delima. I na ovaj način, Interpol se potvrđuje kao sastavni i bitni deo međunarodne krivičnopravne pomoći, bez čijeg angažovanja teško da bi bila i ona sama ostvarljiva.

Polazeći od odgovornosti koju Interpol ima u borbi protiv sve izraženijeg kriminaliteta u međunarodnoj zajednici, vrlo je bitno da on svoje *metode i način delovanja stalno usklađuje sa potrebama* trenutka u kome deluje, kao i *sa razvojem prava* i pravnih odnosa u međunarodnoj zajednici. U ostvarivanju tih zadataka, značajno je delovanje grupe za borbu protiv organizovanog kriminala u međunarodnoj zajednici. Njen osnovni zadatak je "osnivanje i vođenje kompjuterske kartoteke sa podacima o licima, asocijacijama i grupama koje se bave organizovanim kriminalitetom, a imaju međunarodne punktove, odnosno filijale; upoređivanje i analiziranje svih podataka o organizovanom kriminalitetu koje su dostavile države članice; razmerjivanje korisnih informacija sa centralnim nacionalnim biroima pomoću cirkularnih pisama, izveštaja međunarodnih objava itd; koordiniranje aktivnosti pojedinih nacionalnih biroa i akcija na međunarodnom planu posebno u slučajevima koji su vezani sa organizovanim kriminalom."⁶⁹⁵ Ove aktivnosti Interpola doprinose stvaranju širokog fronta policijskog delovanja i zajedničkog nastupa u preventivnom i represivnom delovanju protiv kriminaliteta u međunarodnoj zajednici. Od 1994. godine, *nadležnost Interpola* proširena je i na teške povrede međunarodnog humanitarnog prava.

Gotovo da je nemoguće zamisliti pružanje međunarodne krivičnopravne pomoći u oblasti *izdavanja okrivljenih i osuđenih lica* i drugih radnji tesno povezanih sa time, bez aktivne uloge policije. Pri tome, neke od procesnih radnji isključivo obavlja policija, kao što su: raspisivanje poternice i postupanje po njoj ako je raspisana od inostranog nadležnog organa; otkrivanje i hapšenje lica za koje se traži ekstradicija; pronalaženje, zaplenjivanje i isporučivanje predmeta u vezi sa izvršenim krivičnim delom; davanje obavешtenja iz kaznene evidencije i sl. Otuda je saradnja između policija važna komponenta preventivnog delovanja u sprečavanju kriminalnog delovanja u međunarodnoj zajednici.

⁶⁹⁴ Krivokapić V., Kriminalistička taktika I, Policijska akademija, Bgd 1996, str:91-92.

⁶⁹⁵ *Ibid.*

Međunarodni ugovori sadrže određene odredbe kojima se propisuje pod kojim uslovima neće doći do policijske saradnje. Nema saradnje ako je zahtev za saradnjom u suprotnosti sa nacionalnim zakonodavstvom, međunarodnim ugovorima ili nacionalnim interesima zamoljene države.

b) Pored aktivnosti koje se odvijaju u okviru Interpola, uspešnoj borbi protiv kriminaliteta novi podsticaj dala je i Evropska zajednica, stvaranjem posebne policijske jedinice za njene članove, koju je po ugledu na Interpol, nazvala *Evropol*. Osnovan je na ministarskom sastanku u Mastrihtu 1991. godine, čiji je glavni cilj da olakša razmenu i koordinaciju informacija o kriminalnoj delatnosti i da pojačava sposobnost i spremnost država članica Evropske zajednice za uspešnu borbu i preventivno delovanje protiv svih oblika kriminaliteta bilo da potiče iz Evrope, ili van nje.⁶⁹⁶

U Konvenciji Evropola, koja se primenjuje u svim zemaljama članicama Evropske zajednice od 1. jula 1999. godine se, između ostalog, ukazuje da je cilj njegovog osnivanja „da poboljša merama koje predviđa ova konvencija, u okviru saradnje između država članica,..., efikasnost nadležnih službi država članica i njihovu saradnju na prevenciji i borbi protiv terorizma, ilegalne trgovine drogom i drugih oblika organizovanog međunarodnog kriminala, u slučajevima kada postoje konkretne indicije o postojanju neke kriminalne organizacije ili strukture na području dve ili više država i kada se, s obzirom na obim i ozbiljnost slučaja, nameće potreba da države članice pokrenu zajedničku akciju.“⁶⁹⁷

U Konvenciji, u članu 3. utvrđeni su i *zadaci* Evropola, koji obavlja: poslove olakšavanja razmene informacija između država, prikuplja, sortira i analizira informacije i podatke; obaveštava nadležne službe država članica o utvrđenim vezama između krivičnih dela; olakšava istragu u državama članicama, dostavljajući nacionalnim jedinicama sve informacije bitne za taj slučaj i sl.⁶⁹⁸

Cilj Evropola je da poveća efikasnost i saradnju između policijskih organa zemalja članica, pre svega, kroz prikupljanje i razmenu obaveštajnih podataka u prevenciji i borbi sa međunarodnim organizovanim kriminalom. Njegov zadatak je i da doprinese snagama bezbednosti Evropske unije u borbi sa organizovanim kriminalom. To je multidisciplinarna agencija, koju ne čine samo obični policijski službenici, već i službenici drugih službi bezbednosti (carine, imigracione službe, pogranična i finansijska policija i sl.).

Postoje tri *nivoa saradnje* u okviru Evropola:

1. *tehnička* saradnja ili obuka;
2. *strateška* saradnja usmerena na praćenje organizovanog kriminala, načine za borbu protiv njega i razmenu informacija o eventualnim pretrjama;
3. najviši nivo saradnje uključuje *razmenu ličnih podataka* koji zahtevaju poštovanje evropskih standarda u vezi sa zaštitom i bezbednošću podataka.⁶⁹⁹

Aktivnosti Interpola i Evropola usmerene su na stvaranje što povoljnijih uslova za preventivno delovanje u međunarodnoj zajednici, odnosno evropskom regionu. Cilj je eliminisanje kriminalne posledice i drugih društveno opasnih pojava. To doprinosi i utemeljenju međunarodne krivičnopravne pomoći, koja sve više postaje opšteprihvaćena institucija u borbi protiv učinilaca krivičnih dela sa elementom inostranosti i stvara međunarodno krivično pravo kao univerzalno nadnacionalno krivično pravo, koje će važiti za sve države sveta.

⁶⁹⁶ Šire: Nikač Ž, Transnacionalna saradnja država u borbi protiv kriminala - Interpol i Evropol, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Bgd. 2003.g.

⁶⁹⁷ Konvencija Evropol, Međunarodni ugovori, knjiga 3, tom II, Međunarodni ugovori, Službeni glasnik, Bgd. 1999g., str. 838-839.

⁶⁹⁸ Ibid.

⁶⁹⁹ О tome више www.europol.europa.eu

c) *Ujedinjene nacije* nastoje da borbu protiv kriminala učine što efikasnijom i da međunarodnu policijsku saradnju učini što razudnijom, jednostavnijom i delotvornijom. U tom cilju, UN su obrazovale nekoliko regionalnih instituta, koji se bave borbom protiv kriminala.

Pod okriljem OUN formirani su sledeći *instituti* za:

- Aziju i Daleki Istok (UNAFEI), sa sedištem u Japanu;
- Latinsku Ameriku (ILANUD), sa sedištem u Kostoriki;
- Evropu (HEUNI), sa sedištem u Finskoj;
- Afriku (UNAFRI), sa sedištem u Ugandi.

Osim ovih instituta postoji i Interregionalni institut UN (UNICRI), sa sedištem u Rimu, čiji je zadatak izučavanje kriminala i krivičnihopravnih sankcija.

Pitanjima borbe protiv kriminala i stvaranja preduslova za što efikasniju međunarodno krivičnopravnu saradnju, u kojoj i policija ima svoje značajno mesto, bavi se i *Savet Evrope*, koji nastoji da kroz jačanje zakonskih mera suzi prostor kriminalnom delovanju, efikasnije zaštiti osnovne ljudske vrednosti i da borba protiv kriminala bude permanentan zadatak svih društvenih činilaca, u kojij će međunarodna krivičnopravna saradnja zauzimati centralno mesto.

Zaključna razmatranja

Napore koje u poslednjoj dekadi ulaže *međunarodna zajednica* da utvrdi pravila ponašanja država u borbi protiv počinitelaca krivičnih dela sa elementom inostranostim usmereni su, pre svega, na *prevenciju kriminaliteta*, ali i na efikasno *otkrivanje i kažnjavanje* izvršilaca krivičnih dela. U tom cilju, međunarodna zajednica je usvojila više rezolucija i zaključaka, kojima se od država traži da stalno iznalaze nove, neposrednije oblike međunarodne krivičnopravne saradnje u borbi protiv izvršilaca krivičnih dela. U tim aktivnostima, policijski organi imaju značajnu ulogu da, kroz međunarodnu policijsku saradnju, iznalaze nove, efikasnije puteve u traganju i otkrivanju izvršioca krivičnih dela i da ih predaju sudskim organima na dalju nadležnost.

Narastajući kriminalitet zahteva od policija kontinuiranu i svakodnevnu međunarodnu policijsku saradnju, koja obično prethodi svim drugim naporima koji se ulažu u borbi protiv izvršilaca krivičnih dela.

Međunarodna policijska saradnja je bazirana na razvoju saradnje na polju prevencije, i to, pre svega, kroz razne aktivnosti *Interpola*. U toj saradnji nije uvek neophodno primenjivati politiku klauzula, odnosno *reciprociteta* po svaku cenu. Preventivno delovanje nije ograničeno na kontrolu akcije, već je to mnogo šire, pre svega, kroz svakodnevnu razmenu određenih informacija o učiniocima krivičnih dela. *Razmena informacija* se odvija putem službenih kanala: tajne pošte, strogo poverljive pošte, depešnog sistema sa oznakom hitnosti i tajnosti i sl. Taj sistem informacija neophodno je podići na veći nivo, u cilju praćenja i preventivnog delovanja protiv svih izvršilaca krivičnih dela sa elementom inostranosti, a posebno protiv izvršilaca krivičnih dela organizovanog kriminala. U međunarodnoj policijskoj saradnji, nacionalne granice ne bi smele biti barijera uspešnoj borbi protiv ove svremene društvene pojave.

Uspostavljanje što razudnije i neposrednije međunarodne krivičnopravne pomoći, u kojoj će značajno mesto pripadati međunarodnoj policijskoj saradnji, je garancija uspešnosti borbe protiv protiv porasta kriminaliteta.

Literatura

- Babović B., Interpol protiv terorizma, „Naučna knjiga“, Bgd. 1989.g.
- Bayley H. David: Patterns of Policing, A Comparative International Analysis, New Brunswick, Rutgers University Press, 1990.g.
- Beigbeder Yves: Judging War Criminals: The Politics of International Justice, The Van Bowen New York: St. Martin`s, 1999.g.
- Kofi Anan: Problemi koji ne poznaju granice; Foreign Policy – Vašington, septembra 2002.g.
- Kambovski V., Međunarodno kazneno pravo, „Prosvetno delo“, Skoplje 1989.g.
- Konvencija Evropol, Međunarodni ugovori, knjiga 3.,tom II, Međunarodni ugovori, Službeni glasnik, Bgd.1999.g.
- Kittichaisaree Kraingsak: International Criminal Law, Oxford University Press, 2001.g.
- Mawby I. Rob: Comparative plaice issues: The British and American System in International Perspective, London, Unwind Human, 1990.g.
- Fosdick Raymond: European Policy Systems, New York, The Century Co. 1915.
- Lukašuk Igor Ivanovič, Naumov A.B.: Meždunarodnoe ugalovnoe pravo, Moskva, 1999.g.
- McDonald Gabrielle Kirk: Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law: The Experience of International and National Courts, Clower Law International, 1999.g.
- Nikač Ž., Transnacionalna saradnja država u borbi protiv kriminala - Interpol i Europol, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Bgd.2003.g.
- Savet Evrope, Dokumenta, Beograd, 1996.g.
- Trifflerer Otto: Dogmatische Untersuchungen zur Entwicklung des materiellen Volkerstrfrechts seit Numeberg, Freiburg im Breisgan, 1966.g.
- Wise M. Edward: General Rules of Criminal Law. In: The International Criminal Court: Observations and Issues before the 1997 – 98. Preparatory Committee, 13. Novellas Etudes Pen ales, AIDP, 1997.g.
- www.europol.europa.eu i dr. Internet adrese.

Summary

The international community has been investing significant efforts during the last decade in order to set out the code of conduct for states in fight against offenders committing criminal acts with foreign elements, efforts aimed in particular to prevention of criminality and to efficient detection and punishment of offenders. To this end, the international community has adopted numerous resolutions and conclusions requiring the engagement of states in seeking new, more direct forms of international criminal law cooperation against offenders. Through international police cooperation in these activities, police authorities play significant role in discovering new, more efficient methods for seeking, detecting and handover of offenders to judicial authorities for further procedure.

The increasing criminality requires continuous international police cooperation that usually precedes all the other efforts invested in fight against offenders.

The international police cooperation is based on the development of cooperation in prevention field, in particular through different activities of Interpol. This cooperation does not necessarily require the application of clause or reciprocity policy. Preventive measures are not limited to action control but are rather used much broader, in particular through everyday offenders related information exchange. The information exchange is carried out through official channels: secret mail, highly confidential mail, emergent and confidential telegram system etc. This information system has to be improved to higher level in order to trace and act preventively against all offenders committing criminal acts with foreign elements, in particular against offenders committing acts of organized crime. In international police cooperation, national boundaries must not represent barrier to successful fight against this modern social phenomenon.

The institution of disperse and direct international criminal law cooperation will take significant place in international police cooperation and will guarantee success in fight against criminality increase.

MEĐUNARODNE INTEGRACIJE U BORBI PROTIV TERORIZMA

doc. dr Uroš Pena

Direkcija za koordinaciju policijskih agencija, Sarajevo

mr Goran Amidžić

Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka

Apstrakt: U radu se govori o političkim i profesionalnim aspektima definisanja problema terorizma, kao polaznoj tački u njegovom rešavanju, te o izraženoj eskalaciji terorizma i globalne opasnosti koju on sa sobom nosi, kao i tome koje su – u vezi s borbom protiv terorizma – značajne aktivnosti na međunarodnom planu preduzete, pre svega kroz rad međunarodnih organizacija. Međunarodna zajednica suprotstavljanju terorizmu pristupa na regionalnoj i globalnoj osnovi. Takav način suprotstavljanja terorizmu realizuje se putem međunarodnih organizacija, globalnog ili regionalnog karaktera. Faktički, uporedo sa krivičnopravnim određenjem terorizma na nivou nacionalnih zakonodavstava, problem terorizma obuhvaćen je i međunarodnim pravom. Najveći doprinos suprotstavljanju terorizmu na globalnom nivou daju Ujedinjene nacije, Evropska unija i Interpol, na šta će biti ukazano u daljem tekstu.

Ključne reči: terorizam, međunarodni karakter, Ujedinjene nacije, Interpol, Evropska unija.

Uvod

Globalne društvene promene koje su nastale usled procesa globalizacije i uspostavljanja "novog svetskog poretka", pojačale su asimetriju snaga i postale pretnja međunarodnoj bezbednosti. Prvenstveno se misli na asimetriju snaga državnih subjekata, s jedne strane, i nedržavnih nosilaca ugrožavanja bezbednosti, s druge strane.

Stoga, da bismo govorili o pojmu asimetričnih sukoba, moramo prvo definisati pojmove simetrija i asimetrija, sa aspekta vojnih nauka. Simetrija pretpostavlja postojanje dva uporediva elementa, a karakteriše je "prava proporcija", odnosno jednak odnos snaga u sukobu. Asimetrija je svesno odsustvo simetrije i podrazumeva odbijanje pravila borbe koja nameće protivnik, čineći tako sve operacije potpuno nepravednim. To pretpostavlja istovremeno korišćenje snaga mimo njihove osnovne namene (naročito onih koje su izvan svake sumnje, kao što su civili), zatim oružja protiv kojih sredstva zaštite nisu uvek prilagođena (oružja za masovno uništenje), metoda koji negiraju konvencionalni način ratovanja (gerila, terorizam), mesta sukobljavanja koja se ne mogu predvideti (uži delovi grada, javna mesta) i faktora iznenađenja, pri čemu je ova poslednja karakteristika najznačajnija. Iz ovako koncipirane definicije asimetrije proizilazi da se asimetrični sukobi ogledaju u asimetriji snaga, sredstava, metoda, mesta i faktora (Kurmon, Ribnikar, 2003: 20).

Asimetrični sukobi ne predstavljaju novi vid pretnje – istorija obiluje asimetričnim sukobima. Međutim, procesi globalizacije i uspostavljanja "novog svetskog poretka" doveli su do pojačanog dejstva asimetrije, što je prvenstveno ispoljeno u pojavi terorizma kao globalnog bezbednosnog problema. Iako terorizam nije nov fenomen, globalne društvene promene u velikoj meri utiču na karakter terorizma. One dovode do promena u trendovima, tendencijama i kretanjima terorizma, što utiče na aktuelni i mogući terorizam.

Terorizam se pod uticajem globalnih društvenih promena, proglašava "ratnim činom", pri čemu se radi o novom tipu rata, u kojem nema terena i ratišta, a neprijatelj je bez imena i profila. U sukobu vlada asimetrija: države stoje nasuprot transnacionalnim terorističkim organizacijama, teroristi znaju svoje ciljeve,

dok države ne znaju gdje da uzvrate; nasuprot ogromnom državnom aparatu bezbednosti, obično stoji manja grupa terorista. Ovakav terorizam pojedini teoretičari nazivaju "hiperterorizam" i smatraju da je terorizam asimetrični rat globalnog sveta¹.

Polazeći od navedenog, može se konstatovati da terorističke organizacije kao nosioci terorizma predstavljaju jednu stranu u asimetričnom sukobu, nasuprot državi kao nosiocu protivterorističke borbe. Nove dimenzije terorizma, oslikane prvenstveno u samoubilačkom terorizmu, jesu istinski asimetrični faktor. Spremnost žrtvovanja vlastitog života, radi ostvarivanja terorističkih ciljeva, odgovara asimetričnoj logici, kojoj nijedno sredstvo nije strano (Šikman, 2009: 106).

Navedeni prikaz uticaja globalizacije i "novog svetskog poretka" na terorizam jasno ukazuje na transnacionalne izvore terorizma. Prema stavovima Ad hoc komiteta za terorizam, uzroci terorizma su spoljni – kolonijalizam, strana okupacija, agresija, imperijalistička i hegemonistička politika, uplitanje u unutrašnje stvari jedne države, strana eksploatacija bogatstva i nepravedan međunarodni poredak; kao i unutrašnji – rasizam, fašizam, neofašizam, genocid, aparthejd, prenamaglašena društvena, ekonomska i politička nejednakost, nepoštovanje i kršenje ljudskih prava, opšte siromaštvo, beda, glad i osujećenost².

Uzroci terorizma se multipliciraju sa zaoštavanjem borbe za izvore energije, strateške materijale i tržišta, kao i sa agresivnim nastupima multinacionalnog kapitala u trci za ekstraprofitom. Ekspanziju prati širenje vojnog prisustva na pravcima strateških naftovoda, gasovoda i saobraćajnih pravaca koje štite vojni efektni unapred raspoređeni pod različitim izgovorima – od „sprečavanja humanitarnih katastrofa“, „masovnog kršenja ljudskih prava“, „etničkog čišćenja“ i potrebe stabilizovanja prilika posle unutrašnjih konflikata – do obračuna sa međunarodnim terorizmom. Na drugoj strani je slabljenje značaja međunarodnog pravnog poretka i demokratizacije međunarodnih odnosa, u kojem se siromašnijem delu sveta političkim pritiscima i ekonomskim uslovljavanjem nameće koncept unutrašnjeg političkog i ekonomskog uređenja, a time i spoljnopolitičkih opcija i prioriteta, te koncept ograničenog suvereniteta. Nerešavanje kriznih žarišta i širenje krize, pogrešni prilazi rešavanju kriza i sukoba, pri čemu dominira politika sile, nametanje gotovih rešenja sa strane, pristrasnost – često predstavljaju prolongiranje krize i pružanje povoda za eskalaciju terorizma. Mnogi autori smatraju uzrokom eskalacije terorizma i to što ključni međunarodni faktori u praksi primenjuju nejednake kriterijume u proceni toga šta je terorizam, ko su teroristi i koje su organizacije terorističke. Na kraju, ni izbor sredstava i metoda borbe ne ide u prilog suzbijanju i sprečavanju pojave terorizma, jer dominiraju sila i ekspanzija vojnog faktora. Tek u drugom planu nalazi se razmatranje korena terorizma i uslovljenosti sredstava borbe prirodom uzroka tog fenomena (Bošković, Skakavac, 2009).

Svakako, treba zaključiti da efikasna borba protiv terorizma podrazumeva preduzimanje odgovarajućih, prvenstveno političkih, ekonomskih i pravnih mera od strane međunarodne zajednice, kontinentalnih i regionalnih organizacija.

Međunarodni terorizam ili terorizam međunarodnog značaja

Shvatanje suštine međunarodnog terorizma je otežano iz istih razloga kao i definisanje terorizma uopšte. Osnovni uzrok tome je njegova politička priroda, politički karakter akata nasilja kojima se koriste pojedine države u cilju realizacije svojih spoljnopolitičkih ciljeva. Prema mišljenju američkih stručnjaka, "međunarodni terorizam" označava terorizam u koji su uključeni građani ili teritorije više od jedne zemlje. Može se oceniti da je o međunarodnom terorizmu reč u onim situacijama u kojima se terorističke akcije odvijaju na teritorijama dve ili više zemalja, kad su njihovi akteri državljani dve ili više zemalja, kao i kad su

¹ Utemeljivačem ove teorije smatra se poznati francuski filozof i publicist Alen de Benoist (*Alain de Benoist*).

² Ad hoc Committee established by the General Assembly on measures to eliminate international terrorism. Dostupno na web: <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/13144.doc.htm>

objekti obuhvaćeni tom akcijom vlasništvo dve ili više zemalja. Dakle, o međunarodnom terorizmu se može govoriti uvek kada je krajnji cilj napada strana država (Dimitrijević, 1982: 187).

Međunarodni terorizam je vrsta terorizma definisana prostorno internacionalnom dimenzijom – motiva, izvršioca i objekta napada. Neki teoretičari smatraju da je međunarodni terorizam onaj terorizam u kojem je jedan od elemenata (izvršilac, žrtva, mesto, cilj) inostrani, ili je cilj napad na neko međunarodno dobro, dok drugi smatraju da je međunarodni terorizam nasilnička subverzivna aktivnost jedne države protiv druge. Postoje i mišljenja da su to teroristički akti za čije su gonjenje zainteresovane dve ili više država. Prema Vodiču za borbu protiv međunarodnog terorizma koji je usvojio Interpol 1986. godine, međunarodni terorizam je teroristički delikt u tri slučaja: kada je njegovo izvršenje započeto u jednoj, a završeno u drugoj zemlji; kada su žrtve građani različitih zemalja; i kada su ciljevi usmereni na interese više zemalja. Najpotpunija je pravna formulacija da je to grupa međunarodnih krivičnih dela, koje je preduzela organizovana grupa ili organizacija radi izazivanja opšte opasnosti i ugrožavanja mira. Međunarodni terorizam podrazumeva "napad prenesen u međunarodne okvire ili inostrane mete u odnosu na države iz kojih teroristi potiču". U svrnosti, većina terorističkih akcija ima ili poprma međunarodni karakter zbog neprekidne težnje ka finansiranju, oružju, utočištu i međunarodnoj političkoj podršci.

Izraz „međunarodni terorizam“ u početku se odnosio samo na terorističke akte s inostranim elementom, da bi se kasnije njegovo značenje proširilo na svaki napad na neko međunarodnim pravom zaštićeno dobro. Dakle, o međunarodnom terorizmu se može govoriti uvek kada je krajnji cilj napada strana država, odnosno njen postojeći politički režim, pojedini državni ili politički organi, društvene grupe ili pojedinci u noj.

Međunarodni terorizam se može podeliti na transnacionalni i međudržavni terorizam, pri čemu se klasifikacija zasniva na analitičkim merilima kojima je krajnji cilj da se rasvetli delovanje terorizma u međunarodnim odnosima. Međunarodni terorizam uopšte, a posebno transnacionalni, odražava se i na unutrašnju bezbednost zemlje. Refleksije međunarodnog terorizma na unutrašnju bezbednost u praksi se najčešće manifestuju kao pomaganje i podsticanje terorističke aktivnosti organizacija ekstremne političke emigracije od strane drugih država.

Terorizam i međunarodno pravo

Uporedo sa krivičnopravnim određenjem terorizma na nivou nacionalnih zakonodavstava, problem terorizma obuhvaćen je i međunarodnim pravom. Međunarodne konferencije, međunarodni naučni skupovi, brojni međunarodni dokumenti proistekli iz sedišta međunarodnih organizacija (Društvo naroda, Ujedinjene nacije, regionalne organizacije, itd.), bavili su se problemom terorizma s različitih aspekata. Faktički, predmetom međunarodnog prava obuhvaćen je i terorizam. Međutim, pri pokušajima pravnog određivanja i definisanja pojma terorizma među državama se uočavaju krupne razlike, jer se unutar zakonodavstva jedne države određeno delo ne kvalifikuje kao u drugoj državi. Ove razlike, odnosno činjenica da jedna država ne priznaje pravnu kvalifikaciju terorizma na isti način kao i druge, predstavljaju pravnu zapreku u organizovanoj borbi protiv terorizma na širem planu. Do sada se međunarodno pravo ograničilo na određivanje pojedinih manifestacija terorizma (otmice vazduhoplova, uzimanje talaca, napad na međunarodno zaštićena lica, atentati, bombaški napadi i dr.) kroz međunarodnopravne akte – konvencije.

Zbog izražene eskalacije terorizma i globalne opasnosti koju on sa sobom nosi, na međunarodnom planu preduzete su značajne aktivnosti, pre svega kroz rad međunarodnih organizacija (Šikman, 2009:55).

Visok nivo političke i pravne svesti o neophodnosti usvajanja najširih međunarodnopravnih mera protiv terorizma postignut je na 84. plenarnom zasedanju Generalne skupštine, 9. decembra 1994. godine, usvajanjem Deklaracije o merama za suzbijanje međunarodnog terorizma. U deklaraciji se, između ostalog, sve države članice UN obavezuju na osudu svih akata, metoda i prakse terorizma kao kriminalnih i nezakonitih radnji, bez obzira na to gde su teroristički akti počinjeni i ko su njihovi počinioci, uključujući i one koji narušavaju prijateljske odnose između država i naroda i prete teritorijalnom integritetu i bezbednosti država.

Međutim, najveći značaj u suzbijanju terorizma imaju međunarodne konvencije, jer one imaju pravno obavezujuću snagu i njima se propisuju dužnosti i nadležnost država ugovornica u

međunarodnopravnoj inkriminaciji pojedinih akata međunarodnog terorizma. Postoji tinaest univerzalnih konvencija i protokola Ujedinjenih nacija protiv terorizma, koji razvijaju borbu protiv terorizma na međunarodnom planu i podstiču stvaranje specijalizovanih agencija za borbu protiv terorizma unutar Ujedinjenih nacija, otvorenih za učešće svih zemalja članica. Pomenute konvencije su:

1. Konvencija o krivičnim delima i nekim drugim aktima izvršenim u vazduhoplovu – Tokijska konvencija (14. septembar 1963),
2. Konvencija o suzbijanju nezakonitih otmica vazduhoplova (16. decembar 1970)³,
3. Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv bezbednosti civilnog vazduhoplovstva (23. septembar 1971)⁴,
4. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju krivičnih dela lica pod međunarodnom zaštitom, uključujući i diplomatske agente (14. decembar 1973)⁵,
5. Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca (17. decembar 1979)⁶,
6. Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala (3. mart 1980)⁷,
7. Protokol za suzbijanje nezakonitih akata nasilja na aerodromima (24. februar 1988)⁸,
8. Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata protiv sigurnosti pomorske plovidbe (10. mart 1988)⁹, koju dopunjuje Protokol o suzbijanju nezakonitih akata protiv sigurnosti pomorske plovidbe¹⁰ iz 2005. godine,
9. Protokol za suzbijanje nezakonitih akata protiv sigurnosti platformi za bušenje nafte, koje se nalaze u epikontinentalnom pojasu (10. mart 1988)¹¹ i dodatni Protokol za suzbijanje nezakonitih akata protiv sigurnosti platformi za bušenje nafte koje se nalaze u epikontinentalnom pojasu iz 2005. godine¹²,
10. Konvencija o obeležavanju plastičnih eksploziva radi njihove detekcije (1. mart 1991),
11. Međunarodna konvencija o sprečavanju terorističkih napada bombama (15. decembar 1997)¹³,
12. Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma (9. decembar 1999)¹⁴,
13. Međunarodna konvencija o sprečavanju akata nuklearnog terorizma (14. septembar 2005)¹⁵.

³ Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft adopted by the General Assembly of the United Nations on 16 December 1970. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

⁴ Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

⁵ Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

⁶ International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

⁷ Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, signed at Vienna on 3 March 1980. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

⁸ Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 24 February 1988. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

⁹ Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

¹⁰ 2005 Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

¹¹ Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

¹² 2005 Protocol to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

¹³ International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

¹⁴ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

Tipični instrumenti ovih konvencija su: određivanje tipova terorističkog nasilja (najčešće se određuju akta koji se smatraju terorističkim) i određivanje međunarodnih obaveza država za takva akta i predlaganje kaznene politike koja treba da se ogleda kroz donošenje domaćih zakona koji takva akta sankcionišu.

Navedeni akta su ipak samo delimično definisali određene međunarodnopravne zakonske norme prevencije, krivičnog gonjenja i kažnjavanja krivičnih dela koja predstavljaju akte međunarodnog terorizma. Prof. Gaćinović, na osnovu analize sadržaja navedenih međunarodnopravnih dokumenata, posebno konvencija i rezolucija, zaključuje da je njihova glavna karakteristika "element inostranosti" – sklapanje počinioaca u inostranstvo; da je krivično delo proizvelo efekte u inostranstvu; da su žrtve strani građani itd.

Suprotstavljanje terorizmu od strane Ujedinjenih nacija

Na međunarodnom planu potrebna je veća solidarnost među državama kako bi se jednodušno otkrilo, rasvetlilo, osudilo i sprečilo svako terorističko delovanje.

Svakako najveći doprinos suprotstavljanju terorizmu na globalnom nivou imaju Ujedinjene nacije. Ako problem sveobuhvatnog određenja terorizma, za sada, ostaje nerešiv u polju međunarodnog prava, ono u šta nema sumnje još od usvajanja Povelje UN jeste zabrana pretnje i upotrebe sile u međunarodnim odnosima. Pri tom postoji samo jedna relevantna instanca koja je ovlašćena da utvrdi da li je došlo do povrede međunarodnog mira i bezbednosti i koja odlučuje o merama koje će biti preduzete da bi se on sačuvalo ili ponovo uspostavio, a to je Savet bezbednosti UN (glava VII Povelje UN).

Takođe, Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija je, Rezolucijom 1373 od 28. septembra 2001. godine, formirao Komitet za borbu protiv terorizma (*Counter-Terrorism Committee – CTC*)¹⁶, koji bi nadgledao implementaciju pomenute rezolucije u borbi protiv terorizma, ali i mogućnosti i potencijale pojedinih država za primenu rezolucije. U tom kontekstu, Komitet ima vodeću ulogu u promovisanju kolektivne akcije protiv međunarodnog terorizma.

Pored navedenih aktivnosti, Ujedinjene nacije provode različite razvojne programe prevencije i sprečavanja terorizma, kao i tehničke pomoći za prevenciju i sprečavanje terorizma. Ove aktivnosti Ujedinjene nacije provode kroz Komisiju Ujedinjenih nacija za prevenciju kriminala i krivično pravo (*UN Commission of Crime Prevention and Criminal Justice*), Kancelariju Ujedinjenih nacija za sprečavanje zloupotrebe droge i kriminala (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNDC*) i već pomenuti Komitet za borbu protiv terorizma, ali i kroz druge međunarodne organizacije. Kao primer realizacije takvih programa može se navesti specijalni sastanak koji je održan marta 2004. godine u Beču, na kojem su učestvovali predstavnici Kancelarije Ujedinjenih nacija za sprečavanje zloupotrebe droge i kriminala, Komiteta za borbu protiv terorizma i 40 drugih regionalnih organizacija koje su bile pridružene Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju (*Organisation for Security and Co-operation in Europe – OSCE*). Rezultat ovog specijalnog sastanka je Bečka deklaracija¹⁷, u kojoj je predstavljen način učesća zemalja u sprečavanju terorizma, kroz razmenu informacija s Komitetom za borbu protiv terorizma i drugim relevantnim institucijama, uključujući primenu programa tehničke pomoći državama koje učestvuju u borbi protiv terorizma. Na taj način, Ujedinjene nacije nastoje izgraditi partnerske odnose međunarodne zajednice u prevenciji terorizma, kao i borbi protiv terorizma širom sveta.

Pored toga, mogu se navesti i neke regionalne konvencije protiv terorizma, kao što su: Arapska konvencija o zabrani terorizma, koju je donela Liga arapskih država u Kairu 22. aprila 1998; Konvencija o borbi protiv terorizma, koju je usvojila Organizacija islamske konferencije u Ugadaou 1. jula 1999. godine; Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju akata terorizma, koju je usvojila Organizacija američkih država 2. februara 1971. u Vašingtonu; Konvencija o prevenciji i borbi protiv terorizma, usvojena od strane Organizacije afričkog jedinstva u Alžiru 14. jula 1999; Regionalna konvencija o zabrani terorizma od 4.

¹⁵ International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism New York, adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 April 2005. Dostupno putem veb: United Nations Treaty Collection, conventions on terrorism.

¹⁶ Komitet protiv terorizma UN trenutno se nalazi u fazi rekonstrukcije, pri čemu je formiran Izvršni direktorat Komiteta (*Counter-Terrorism Executive Directorate*), kao specijalni politički element UN, koji je uspostavljen do 31. 12. 2007. godine.

¹⁷ Vidi: Vienna Declaration (S/2004/276), <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DC=S/2004/276&Lang=E>

novembra 1987, koja je stupila na snagu 22. avgusta 1988, usvojena u Katmanduu od strane organizacije SAARC, čije su članice Bangladeš, Butan, Indija, Maldivi, Pakistan i Šri Lanka; Ugovor o saradnji između država članica Zajednice nezavisnih država u borbi protiv terorizma, zaključen u Minsku 4. juna 1999. godine; Konvencija Veća Evrope o sprečavanju terorizma od 16. maja 2005, koja je stupila na snagu 1. juna 2007. godine; Konvencija Veća Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda od kriminala i o finansiranju terorizma od 16. maja 2005. i druge.

Takođe, značajno je spomenuti i neke rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija protiv terorizma, kao što je, na primer, Rezolucija 1373 iz 2001. godine (S/RES/1373-2001), kojom se iznosi sveobuhvatna strategija za borbu protiv međunarodnog terorizma i kojom je uspostavljen Komitet za protivterorizam (Counter Terrorism Committee – CTC) – rezolucijom se obavezuju sve države da preduzmu mere za sprečavanje terorizma, kao npr. da zamrznu fondove onih koji čine, nameravaju činiti ili pomažu teroristička dela, osiguraju da se teroristička dela u domaćem zakonodavstvu opišu kao teška krivična dela s odgovarajućom kaznom, međusobno razmenjuju informacije u vezi s terorističkim delovanjem, zatim da pristupe relevantnim konvencijama u borbi protiv terorizma, osiguraju da se izbeglički i azilantski status ne zloupotrebi u terorističke svrhe; Rezolucija 1377 iz 2001. godine (S/RES/1377-2001), kao ministarska deklaracija o globalnoj borbi protiv terorizma kojom se države članice UN pozivaju da pojačaju napore u borbi protiv međunarodnog terorizma, posebno promovišući najbolju praksu borbe protiv terorizma, kao i uključivanje u programe materijalne, tehničke i finansijske pomoći u borbi protiv terorizma; Rezolucija 1456 iz 2003. godine (S/RES/1456-2003), kojom je usvojena ministarska deklaracija o pitanju borbe protiv terorizma kroz identifikovanje petnaest ključnih koraka sprečavanja terorizma; Rezolucija 1535 iz 2004. godine (S/RES/1535-2004), kojom se uspostavlja Izvrši direktorat (Executive Directorate – CTED) Komiteta za borbu protiv terorizma; Rezolucija 1566 iz 2004. godine (S/RES/1566-2004), kojom se traži od država članica preduzimanje pojačanih mera, posebno finansijskih mera protiv ciljanih pojedinaca i entiteta, koje ne obuhvataju samo ekonomska i finansijska sredstva, već i poduhvate („undertakings“) i organizacije, uključujući sredstva dobijena iz imovine u vlasništvu ili pod kontrolom, direktnom ili indirektnom, pojedinaca i grupa povezanih s Al-Kaidom; Rezolucija 1617 iz 2005. godine (S/RES/1617-2005) poziva države članice UN da primene sankcije prema osobama i organizacijama sa Konsolidovane liste UN (R-1267), te da dostavljaju redovne izveštaje Komitetu Saveta bezbednosti UN – ona, takođe, poziva sve zemlje da koriste resurse i baze Interpolu za suzbijanje terorizma; Rezolucija 1624 iz 2005. godine (S/RES/1624-2005) zahteva da se nacionalnim krivičnim zakonodavstvima inkriminiše kao krivično delo podsticanje na terorizam i da se spreči svaki oblik subverzivnog delovanja terorista kroz verske i obrazovne organizacije; Rezolucija 1631 iz 2005. godine (S/RES/1631-2005) promovise UN-ovu saradnju sa regionalnim organizacijama na planu stvaranja međunarodnog mira i bezbednosti, kao i Rezolucija 1787 iz 2007. godine (S/RES/1787-2007), kojom se proširuju nadležnosti Izvršnog direktorata Komiteta za protivterorizam i Rezolucija 1805 iz 2008. godine (S/RES/1805-2008), kojom se produžava mandat ovog direktorata do 31. decembra 2010. godine.

Suprotstavljanje terorizmu od strane Evropske unije

Pored Ujedinjenih nacija, značajan doprinos suprotstavljanju terorizmu daje Evropska unija. Kompetencije Evropske unije u suprotstavljanju terorizmu baziraju se na dve decenije saradnje među vladama zemalja Evropske unije, kao i integracione saradnje među pomenutim zemljama. Trenutni odgovor Evropske unije na terorizam određen je njenim međunarodnim obavezama iz 12 konvencija o borbi protiv terorizma iz 1996. godine, iz Akcionog programa G8 (*Luon*) i radom Organizacije za finansijsko delovanje (*Financial Action Task Force*). Od uticaja je i Deklaracija iz La Gomere ministara pravde i ministara unutrašnjih poslova zemalja članica Evropske unije, koji su ukazali na terorizam kao na pretnju demokratiji, slobodnom uživanju ljudskih prava, kao i ekonomskom i socijalnom razvoju¹⁸.

¹⁸ Gregory, F., *The EU's role in the war on terror*, Jane's Intelligence Review, volume 15, Number 01, January 2003. U Gregory, F., *Uloga Evropske unije u ratu sa terorizmom*, Pogledi, Policijska akademija, Beograd, 2003, str. 11–12.

Evropskom poveljom iz 1992. godine određene su tri oblasti politike ili tri „potpoma stuba“ koji se odnose na borbu protiv terorizma. Evropska zajednica predstavlja prvi, nadnacionalni stub; drugi i treći su međuvladini – drugi se odnosi na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, a treći se tiče saradnje država u pravosuđu i unutrašnjim poslovima – JHA (Justice and Home Affairs). Najvažnija razlika među stubovima je stepen ograničavanja mogućnosti samostalnog odlučivanja država. To je istovremeno osnovni razlog što je uspostavljena takva struktura.

Kako je već napomenuto, prvi stub je nadnacionalni, a to podrazumeva nekoliko bitnih aspekata. Prvo, u političkom procesu donošenja odluka država može ostati preglasana, a da odluka ipak bude donesena i da obavezuje i državu koja se protivila njenom donošenju. U većini područja Evropske zajednice države donose odluke većinskim odlučivanjem (kvalifikovanom većinom u Savetu EU). Druge dve oznake nadnacionalnosti nalazimo u odnosu prava nastalog na evropskom nivou s intemim pravnim porecima država članica. Norme nastale na evropskom nivou automatski postaju sastavni deo intemih pravnih poredaka, te u tim porecima mogu izravno stvarati prava za pravne i fizičke osobe. Istovremeno, u intemom pravu zauzimaju hijerarhijski status viši od nacionalnog prava. Ta obeležja nadnacionalnosti u druga su dva stuba prisutna u vrlo maloj meri ili ih uopšte nema. Saradnja država uspostavljena je na klasičnim metodama međudržavne saradnje, a to podrazumeva najpre nemogućnost da se država obaveže protivno njenoj volji. Iz tog se razloga gotovo sve odluke o spoljnoj politici, bezbednosti, policijskoj i pravosudnoj krivičnoj saradnji donose jednoglasno, a njihovi učinci u intemom pravu zavise od spremnosti država članica da ih sprovedu.

Evropska unija počela je s ustanovljavanjem protivterorističkih mera pre 11. septembra 2001. godine. One su uključivale širenje mreže oficira za vezu u borbi protiv terorizma (*CTLO*) koja pripada Policijskoj radnoj grupi za borbu protiv terorizma (*PWGT*), te „drugi potpomi stub“ – Radnu grupu za borbu protiv terorizma (*COTER*). Pored toga, Združena akcija JHA iz 1996. godine zahtevala je kreiranje i razvitak Direktorata za specijalizovane nadležnosti u borbi protiv terorizma, osposobljavanje i ekspertizu u državama članicama.

Možda je najznačajnija mera bilo uključivanje borbe protiv terorizma u ovlašćenja Evropola 1999. godine, doduše pod kontrolisanim uslovima. Program od pet prioriternih zadataka usaglašen je, u vezi sa suzbijanjem terorizma, sa zadacima koji slede. Štaviše, preduzimanje koraka zavisilo je od odobrenja Ministarskog saveta JHA i oni su se mogli preduzimati samo ako su obavljani prethodni zadaci. Potencijalni doprinos Evropola postao je još uočljiviji posle prvog izveštaja o borbi protiv terorizma Ministarskom savetu JHA. Ovaj izveštaj odnosio se na ustanovljavanje jedinice Evropola za borbu protiv terorizma – sada poznate kao „Težak zločin“ (*Serious Crime – SC5*) – unutar bezbednosne zone u odeljenju za borbu protiv organizovanog kriminala Evropola.

Početnih pet zadataka jedinice odnosilo se na¹⁹:

- podsticanje razmene informacija između država članica i ovlašćenih subjekata za borbu protiv terorizma;
- kreiranje početnih serija za fajlove za analitički rad u borbi protiv terorizma;
- kreiranje centra za borbu protiv terorizma i odgovarajuću legislativu;
- preuzimanje odgovornosti za administraciju Direktorijuma EU za osposobljavanje za borbu protiv terorizma;
- kreiranje glosarijuma terorističkih grupa.

Pored ovih, utvrđena su tri još prioriternija zadatka²⁰:

- kreiranje propisa u vezi sa podelom odgovornosti na nacionalnom nivou;
- podnošenje izveštaja o situaciji, kao i tendencijama;
- izrada klasifikacije dostupnih izvora informacija.

Uporedo s ovim aktivnostima, Evropska komisija saopštila je da će predložiti uvođenje novih antiterorističkih mera, uključujući bolju proveru putnika koji putuju avionom, nova ograničenja za ručni

¹⁹ First Europ Counterterrorism Report to the JHA Ministerial Council: Council document 7514/1/99, 3 May, 1999.

²⁰ Isto.

prtljag i blokiranje internet strana na kojima se podstiče terorizam²¹. Pored novih ograničenja za ručni prtljag i uvođenja uzimanja otisaka prstiju ili skeniranja dužica oka putnika koji putuju avionom, očekuje se da će ministar pravosuđa predložiti i povećanje razmene informacija o putnicima. Njegov predlog biće fokusiran i na «otkrivanje eksploziva, mogućnost otkrivanja komercijalnih detonatora, a posebno na tečne eksplozive».

U tom cilju, krajem juna 2006. godine, u Londonu su se sastali ministri unutrašnjih poslova Velike Britanije, Finske, Nemačke, Portugala, Francuske i Slovenije, radi planiranja novih antiterorističkih mera. U razgovorima su takođe učestvovali potpredsednik Evropske komisije (EK) i komesar za pravosuđe EU, i koordinator Unije za borbu protiv terorizma. Tokom sastanka, zvaničnici EU složili su se da bi trebalo pronaći način za blokiranje internet strana na kojima se podstiče terorizam ili onih koje sadrže uputstva za pravljenje bombi. Zvaničnici EU složili su se da Evropa treba da pojača svoju odbranu od terorističkih napada, obećavajući ubrzanje planova za jačanje saradnje između obaveštajnih snaga Unije.

Takođe, na nivou Evropske unije usvojen je novi trend krivičnopravne saradnje evropskih država, koji se ogleda u uvođenju Evropskog naloga za hapšenje (*European arrest warrant*)²². Cilj Evropskog naloga za hapšenje jeste da zameni postojeći sistem ekstradicije, obavezujući pravosudne organe jedne države da u uprošćenom i ubrzanom postupku, *ipso facto* i uz minimalni formalizam, prihvate i izvrše zahtev za predaju učinilaca krivičnih dela pravosudnim organima druge države. Politička i administrativna procedura dosadašnje ekstradicije na taj način je zamenjena pravosudnim mehanizmom.

Pored navedenog, bitno je spomenuti i aktivnosti Veća Evrope na suzbijanju terorizma. Posebno je značajna Evropska konvencija o suzbijanju terorizma usvojena 27. januara 1977. godine u Strazburu²³.

Relevantni instrumenti i dokumenti Veća Evrope u suzbijanju terorizma su konvencije, preporuke i rezolucije, regionalne i lokalne konferencije i drugi, kako sledi²⁴.

1. Konvencije

- a. Evropska konvencija o suzbijanju terorizma (ETS br. 90) i dopunski protokol (ETS br. 190),
- b. Evropska konvencija o esktradiciji (ETS br. 24) i prvi i drugi dopunski protokol (ETS br. 86 i 98),
- c. Evropska konvencija o uzajamnoj saradnji u vezi sa krivičnim predmetima (ETS br. 30) i prvi i drugi dopunski protokol (ETS br. 99 i 182),
- d. Evropska konvencija o prenosu postupka u krivičnim predmetima (ETS br. 73),
- e. Evropska konvencija o obeštećenju za žrtve nasilnih zločina (ETS br. 116),
- f. Konvencija o pranju novca, traženju, plenidbi i konfiskaciji dobiti od kriminalnih aktivnosti (ETS br. 141),
- g. Evropska konvencija o sajber kriminalu (ETS br. 185) i dopunski protokol o kriminalizaciji akata rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko kompjuterskih sistema (ETS br. 189),
- h. Konvencija Veća Evrope o sprečavanju terorizma (CETS br. 196),
- i. Konvencija Veća Evrope o pranju novca, traženju, plenidbi i konfiskaciji dobiti od kriminalnih aktivnosti i finansiranju terorizma (CETS br. 198),

2. Komitet ministara

- a. Deklaracija o terorizmu (1978)
- b. Tripartitna deklaracija o terorističkim aktima (1986)

²¹ EU Observer, New York Times, Time, Skotsmen – 17/08/06; AP, Rojters, AFP, FT, BBC, CNN, BOA, DPA, AKI, International Herald Tribune – 16/08/06.

²² Evropski nalog za hapšenje (*European arrest warrant*) usvojen je Odlukom Veća Evrope, broj 2002/584/JHA, od 13. juna 2002. godine. Primenjuje se od 1. januara 2004. godine na prostoru Evropske unije. Tokom 2005. godine je izdato skoro 6900 Evropskih naloga za hapšenje, pri čemu je 1.770 lica praćeno i uhapšeno. Najveći broj Evropskih naloga za hapšenje realizovan je posredstvom Interpola (58% slučajeva), a korišćen je još i Šengenski informacioni sistem i neposredna komunikacija između zemalja članica EU. U: *REPORT FROM THE COMMISSION on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, (SEC(2007) 979), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COM(2007)407 final, 11. July, 2007. Brussels.*

²³ European Convention on the Suppression of Terrorism (ETS No. 090), Explanatory Report.

²⁴ Radna grupa za borbu protiv terorizma, Veće Evrope, Strazbur, dostupno putem interneta <http://www.coe.int/gmt>

- c. Rezolucija (74)3 o međunarodnom terorizmu
- d. Preporuka R (82) 1 u vezi sa međunarodnom saradnjom u krivičnom gonjenju i kažnjavanju počinilaca akata terorizma
- e. Preporuka (2001) 11 u vezi sa glavnim principima borbe protiv organizovanog kriminala
- f. Deklaracija o borbi protiv međunarodnog terorizma (2001)
- g. Smernice za ljudska prava i borbu protiv terorizma (2002)
- h. Smernice za zaštitu žrtava terorističkih akata (2005)
- i. Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja u medijima u kontekstu borbe protiv terorizma (2005)
- j. Preporuka Rec (2005)7 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa identifikacionim i putničkim dokumentima i borbom protiv terorizma
- k. Preporuka Rec (2005)9 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti svedoka i saradnika pravde
- l. Preporuka Rec (2005)10 Komiteta ministara državama članicama o “posebnim istražnim tehnikama” u vezi s teškim zločinima, uključujući i akte terorizma
- m. Preporuka Rec (2006)8 Komiteta ministara državama članicama o pomoći žrtvama zločina
- n. Preporuka Rec (2007)1 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa saradnjom protiv terorizma između Veća Evrope i njegovih država članica i Međunarodne organizacije kriminalističke policije (ICPO – Interpol)

3. Preporuke i rezolucije Parlamentarne skupštine

- a. Preporuke br. 684 (1972) i 703 (1973) o međunarodnom terorizmu
- b. Preporuka br. 852 (1979) o terorizmu u Evropi
- c. Preporuka br. 916 (1981) o Konferenciji o odbrani demokratije od terorizma u Evropi – zadaci i problemi
- d. Preporuke br. 941 (1982) i 982 (1984) o odbrani demokratije od terorizma u Evropi
- e. Preporuka br. 1024 (1986) i Rezolucija br. 863 (1986) o evropskom odgovoru međunarodnom terorizmu
- f. Preporuka br. 1170 (1991) o jačanju Evropske konvencije o suzbijanju terorizma
- g. Preporuka br. 1199 (1992) o borbi protiv međunarodnog terorizma u Evropi
- h. Preporuka br. 1132 (1997) o organizovanju Parlamentarne konferencije radi jačanja demokratskih sistema u Evropi i saradnje u borbi protiv terorizma
- i. Preporuka br. 1426 (1999) i Odluka 555 (1999) o suočavanju evropskih demokratija s terorizmom
- j. Preporuka br. 1534 (2001) i Rezolucija br. 1258 (2001) o suočavanju demokratija s terorizmom
- k. Preporuka br. 1550 (2002) i Rezolucija br. 1271 (2002) o borbi protiv terorizma i poštovanju ljudskih prava
- l. Preporuka br. 1549 (2002) o vazдушnom saobraćaju i terorizmu: kako pojačati bezbednost
- m. Preporuka br. 1584 (2002) o potrebi za pojačanom međunarodnom saradnjom kako bi se neutralisala finansijska sredstva koja se koriste u terorističke svrhe
- n. Preporuka br. 1644 (2004) o terorizmu: pretnja demokratijama
- o. Rezolucija 1367 (2004) o bioterizmu: ozbiljna pretnja zdravlju građana
- p. Rezolucija 1400 (2004) o izazovu terorizma u državama članicama Veća Evrope
- q. Preporuka 1677 (2004) o izazovu terorizma u državama članicama Veća Evrope
- r. Preporuka 1687 (2004) o borbi protiv terorizma kroz kulturu
- s. Preporuka 1704 (2005) o medijima i terorizmu
- t. Preporuka 1713 (2005) o demokratskom nadzoru bezbednosnog sektora u državama članicama
- u. Rezolucija 1507 (2006) i Preporuka 1754 (2006) o navodnom tajnom pritvaranju i nezakonitom prebacivanju pritvorenika iz jedne države u drugu, u koje su bile uključene i države članice Veća Evrope

4. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti

a. Preporuka 134 (2003) i Rezolucija 159 (2003) o hvatanju u koštac s terorizmom – uloga i odgovornosti lokalnih vlasti

5. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije

a. Opštepitička preporuka br. 8 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) o borbi protiv rasizma u sklopu borbe protiv terorizma (2004)

b. Opštepitička preporuka br. 11 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) o suzbijanju rasizma i rasne diskriminacije u policiji (2007)

Suprotstavljanje terorizmu od strane Interpola

Umešanost Interpola u borbu protiv terorizma insitucionalizovana je za vreme 54. Generalne skupštine u Vašingtonu 1985. godine, kada je Generalna skupština usvojila rezoluciju agn/54/rec/1 pozivajući na stvaranje specijalizovane grupe (unutar tadašnje divizije za policiju) da koordinira i jača saradnju u borbi protiv međunarodnog terorizma. Konačno, na 55. zasedanju Interpola u Beogradu, usvojen je stav da je suvereno pravo svake države da samostalno odlučuje "da li će i na koji način konstiti liniju Interpola u borbi protiv terorizma".

Saradnja se ostvaruje u tri oblika:

1. razmenom podataka o kriminalcima koji deluju na teritoriji dve ili više država,
2. identifikacijom sumnjivih pojedinaca za kojima se traga i
3. lišavanjem slobode kriminalaca čiji je identitet utvrđen i za koje se traži ekstradicija.

Iako se Interpol sastoji od različitih organa²⁵, njegov Generalni sekretarijat²⁶ u Lionu predstavlja suštinski mehanizam koordinacije koji članovima daje pristup bazama podataka s informacijama o kriminalu, kao i o globalnom pogledu na specifične zločine, matrice i trendove.

Poddirektorat za javnu bezbednost i terorizam (Public Safety And Terrorism Sub-Directorate, PST) bavi se sledećim pitanjima:

- terorizam, uključujući i biološki terorizam,
- vatreno oružje i eksplozivi,
- napadi na civilnu avijaciju i pretnje protiv civilne avijacije,
- pomorsko piratstvo,
- oružje masovnog uništavanja.

Glavna inicijativa u ovoj oblasti ostvaruje se preko posebne radne grupe (*Fusion Task Force*) koja je formirana nakon terorističkog napada 11. septembra 2001. godine u Sjedinjenim Američkim Državama. Primarni zadaci ove radne grupe uključuju: identifikaciju aktivnih terorističkih grupa i njihovih članova, prikupljanje i razmenu informacija i obaveštajnih podataka u cilju podrške analitičkim sposobnostima zemalja članica za analizu terorističke pretnje.

Interpol je bio domaćin dve uspešne međunarodne konferencije o biološkom terorizmu 2004. i 2005. godine, na kojima su se okupile stotine visokih policijskih zvaničnika i stručnjaka iz specijalizovanih oblasti u cilju osmišljavanja strategije za suprotstavljanje ovom obliku terorizma.

²⁵ Interpol se sastoji od rukovodećih i radnih tela organizacije. Organi Interpola su: 1) Generalna skupština, 2) Izvršni komitet, 3) Generalni sekretarijat, 4) Centralni nacionalni biro i 5) Komisija za kontrolu Interpolovih baza podataka.

²⁶ Generalni sekretarijat je administrativni organ Interpola i centar za borbu protiv međunarodnog kriminaliteta, te pomoću njega organizacija stalno funkcioniše. Čine ga generalni sekretar i odgovarajući broj administrativnih radnika. Sekretarijat se stara o izvršenju odluka Generalne skupštine i Izvršnog komiteta, vodi odgovarajuće evidencije, uspostavlja veze sa drugim nacionalnim i međunarodnim institucijama i ustanovama, izdaje različite publikacije (opšte i specijalizovane), uspostavlja vezu i koordinira rad sa centralnim nacionalnim biroima, itd.

Literatura

1. Bošković, M., Skakavac, Z. (2009), *Organizovani kriminalitet*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Privredna akademija, Novi Sad.
2. Dimitrijević, V. (1982), *Terorizam*, Radnička štampa, Beograd.
3. Gaćinović, R. (2007), *Značaj međunarodnog prava u suprotstavljanju terorizmu*, Vojno delo бр. 1/2007, Beograd.
4. Gregory, F. (2003), *Uloga Evropske unije u ratu sa terorizmom*, Pogledi, Policijska akademija, Beograd.
5. Kumron, B., Ribnikar, D. (2003), *Asimetrični ratovi, sukobi juče i danas, terorizam i nove pretnje*, Novinsko-izdavački centar "Vojska", Beograd.
6. Krivokapić, V., Žarković, M., Simonović, B. (2003): *Kriminalistika taktika*, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd.
7. Milošević, M. (2002), *Sistem državne bezbednosti*, Policijska akademija, Beograd.
8. Tomaševski, K. (1983), *Izazov terorizmu*, NIRO Mladost, Beograd.
9. Šikman, M. (2006), *Terorizam – aktuelni i mogući oblici*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka.
10. Šikman, M. (2009), *Terorizam*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka.

Summary

Historically looking, terrorism has been present since the beginning of civilisation, but it has been manifested in different forms, adjusting itself to the technological development of the society. Nowadays, terrorism is a form of global war whose aim is spreading the fear all over the world without any boundaries, in order to gain certain control. The fundamental problem encountered in fighting terrorism is the fact that different countries define elements of terrorism in different ways, putting a special emphasis on its causes.

This study pays special attention to the international terrorism, which includes terroristic actions with international consequences. So it means that international terrorism implies having as a final aim an attack on a foreign country i.e. on its political regime, certain state and political subjects, social groups or individuals.

International terrorism can be divided into transnational and international terrorism, this classification being based on analytical parameters that want to identify terroristic activities in international relations. In internal security, the international terrorism is usually reflected in providing assistance and support to terroristic activities of extreme organizations by other countries.

Taking into account the scope of terrorism and global danger it brings, there have been undertaken significant activities by international organizations. The greatest contribution has been given by the United Nations, through different conventions and resolutions, when countries that signed UN Charter obliged to obey its propositions in order to act preventively and suppress terroristic attacks. European Union has also given a great deal of contribution, through its conventions, as well as Interpol, through activities aimed at preventing and repressing terroristic attacks.

In conclusion, we can say that the only way possible to confront this global danger is through international cooperation, common approach to the problem, and suitable measures and activities.

V

Ljudska prava i evropske integracije

PRIMENA PRAVA I EFIKASNOST POLICIJE

doc. dr Radomir Zekavica
Kriminalističko-policajska akademija, Beograd

Apstrakt: U radu se razmatra odnos između dva legitimna zahteva koje demokratsko društvo ima naspram policije. Jedan je dosledna primena prava, odnosno zahtev da policija svoj rad temelji na pravu, važećim domaćim i međunarodnim propisima od značaja za rad policije. Drugi zahtev je da policija bude efikasna, da svojim radom uspešno ostvaruje svoje tradicionalne zadatke, poput suzbijanja kriminaliteta, očuvanja javnog reda i mira i drugo. Ono što ostvarivanje ovih dveju zahteva neretko čini kompleksnim jeste dosta rašireno uverenje policajaca da efikasnost policije ponekad može da bude umanjena strogim i striktnim zahtevima prava. U radu se analiziraju najznačajnija teorijska gledišta povodom toga, i iznose i analiziraju rezultati istraživanja pripadnika kriminalističke policije Policijske uprave za grad Beograd koje se jednim svojim delom odnosilo na gore pomenutu problematiku.

Ključne reči: pravo, policija, legalnost, efikasnost

Uvod

Političkim promenama u Srbiji, oktobra 2000.godine, započet je proces sveukupnih društvenih reformi, od kojih mnoge traju još uvek. Reforma srpske policije je jedna od njih. U periodu od 2000. godine pa do danas učinjeno je dosta na transformaciji policije u Srbiji. U osnovnim crtama, reforma je podrazumevala promene u nekoliko ključnih oblasti: normativno pravna, organizacija i struktura policije, kontrola i odgovornost policije i savremen sistem policijske edukacije.

Reforma policije u Srbiji se suočila sa brojnim problemima, izazovima i poteškoćama. U najvećoj meri oni su bili posledica višedecenijskog autoritarnog nasleđa iz prošlosti i ratnih sukoba u periodu 90-tih godina. Demokratizacija srpskog društva se najpre suočila sa problemom ekonomske i političke stabilizacije društva, visokom stopom opšteg i organizovanog kriminala, korupcijom i urušavanjem temeljnih vrednosti demokratskog društva i vladavine prava (Downes, 2004). Bez obzira na pomenute poteškoće i izazove, reforma policije u Srbiji je dovela do kvalitativnih promena koje se potpomogle demokratizaciju srpskog društva u celini i, samim tim, njegovu evropsku integraciju.

Nije potrebno posebno naglašavati činjenicu da demokratsko društvo zahteva uspostavljanje demokratske policije. Zapravo, termin demokratska policija označava, načelno, upravo one zadatke i ciljeve kojima treba da teži reforma policije u zemljama u tranziciji, kao i kriterijume na osnovu kojih je moguće prosuditi da li je neka policija demokratska ili ne. Prvi je da policija mora da bude *odgovorna ne samo pred vladom, već i pravno*. Drugi je da policija *mora štiti ljudska prava*, naročito ona prava koja su neophodna za ostvarivanje onih političkih aktivnosti građana koje su od esencijalnog značaja za demokratiju. Treći, da policija treba da bude *odgovorna subjektima van njene organizacije* koji su prevashodno stvoreni i ovlašćeni za kontrolu policijske delatnosti. I četvrti je *davanje najvišeg operativnog prioriteta servisiranju potreba građana i individualnih grupa* (Bayley, 2006).

Jedan od najviših prioriteta u procesu demokratizacije policije jeste *uspostavljanje pune podređenosti policije pravu*. Kada se kaže da policija treba da bude pravno odgovorna onda se, pre svega, misli na njenu obavezu da svoj rad u potpunosti temeljni na pravnim propisima, na mogućnost da se od nje zahtevaju sva potrebna objašnjenja u vezi zadataka koje preduzima, mogućnost da njeno ponašanje bude ispitivano, da se o njemu sudi i da ono bude sankcionisano od strane drugih (Fisher, 2004). Na takav način se ostvaruje jedan

od osnovnih zahteva vladavine prava i ujedno ključna pretpostavka demokratije uopšte. Kako ističe Bayley, policija ne stvara pravo, ona ga primenjuje i svaka njena odluka mora biti predmet nadzora i eventualne korekcije od strane sudova (Bayley, 2006). Primena prava od strane policije je ujedno i jedan od njenih osnovnih zadataka. Naime, od kada je nastala pa sve do savremenog društva, policija služi sprovođenju odgovarajućih pravnih i političkih odluka. Kao tradicionalni zadaci policije, obično se navode suzbijanje kriminala, sprovođenje zakona, održavanje javnog reda i mira. Ostvarivanje ovih tradicionalnih zadataka policije je i dan danas prioritet policijske delatnosti, pri čemu se akcenat stavlja na to da njihovo ostvarivanje bude u potpunosti u skladu sa principima i vrednostima demokratije i vladavine prava.

Primena prava od strane policije uslovljena je brojnim pravnim i vanpravnim faktorima. Ovo veoma često čini primenu prava složenim procesom u kojem policija često rešava pravne, ali i etičke dileme. Osim toga, samo pravo kroz ustanovu diskrecione vlasti dozvoljava policiji izvesnu slobodu odlučivanja što podrazumeva da policija u svakoj konkretnoj situaciji mora dobro da proceni, u okolnostima datog slučaja, da li je odgovarajuća radnja ili odluka u duhu prava, odnosno u javnom interesu i kao takva pravno opravdana. Diskreciona ocena, još konciznije rečeno, predstavlja „slobodno individualno ocenjivanje najpodesnijeg puta za puno dostizanje pravno angažovanog javnog interesa u konkretnom slučaju” (Tomić, 2006, str. 291). Već sam institut diskrecione vlasti navodi na zaključak da primena prava od strane policije nije prost mehanički proces u kojem je policija „automat”, za primenu prava. U izvesnom smislu, ovaj zaključak navodi na pitanje da li je i u kojoj meri policijska delatnost determinisana isključivo pravom, ili je ona pod uticajem i nekih drugih društvenih faktora? Posebno, u kolikoj meri ti i takvi uticaji utiču na samu primenu prava i odnos policije prema pravu uopšte? U tekstu koji sledi pokušaćemo da damo odgovor na ova pitanja.

Pravo kao determinanta policijske delatnosti i zahtev za efikasnim radom policije

Kao okvir očekivanog postupanja policije pravo u sebi sadrži sve neophodne smernice ispravnog postupanja policije. Ove smernice podrazumevaju pravila i procedure policijskog delovanja, vrednosti, standarde i ciljeve njenog rada. Dosledno poštovanje smernica koje pravo postavlja pred policiju može da bude dovoljno čvrst garant ispravnog postupanja policije, odnosno ostvarivanja ciljeva i zadataka koji pred policiju postavlja vladavina prava. Ono što se od policije očekuje jeste da se prilikom obavljanja svojih delatnosti striktno pridržava onog što pravo nalaže. Shodno tome, „ono što pravo kaže jeste ono što policija radi” (Dixon, 1997, p. 1), a sloboda policije u primeni prava treba da bude svedena na minimum.

U stručnoj literaturi o policiji neretko se mogu naći gledišta koja odnos policije prema pravu tretiraju upravo na ovakav, legalistički način. Njihova osnovna zajednička karakteristika jeste uverenje o pravu kao osnovnoj i najznačajnijoj determinanti policijske delatnosti. Razlike koje postoje unutar ove grupe shvatanja se obično ispoljavaju u načinu na koji si posmatra vezanost policije i prava, pa se tako radikalni legalistički pristup karakteriše stavom o policiji kao pukom instrumentu prava, bez i najmanje doze autonomnosti i slobode u primeni prava. Nešto umereniji legalizam policiju ne svodi na puki instrument prava, ali pravo vidi kao najznačajniju, ako ne i kao jedinu determinantu policijske delatnosti (više, Dixon, 1997)

Izvori legalističkog shvatanja o odnosu policije prema pravu su brojni. Jedan od najstarijih je već uveliko prevaziđen Dicey-ev koncept vladavine prava, odnosno njegovo uverenje o nespojivosti diskrecione vlasti i vladavine prava (Dicey, 1931). Shvatanje o diskrecionoj vlasti kao pojavi potpuno neprihvatljivoj za vladavinu prava ukazuje ne samo na grubo zanemarivanje činjenice da je diskreciona vlast neminovnost savremene države vlasti, već i na prihvatanje stava o policiji (zapravo upravi u celini) kao mehanizmu za primenu prava, bez ikakve sfere slobodne inicijative, naročito ne u oblasti odlučivanja o pravima i slobodama građana. Drugo, kao izvor legalizma se mogu videti oni društveni subjekti koji u njemu vide mogućnost efikasnijeg ostvarivanja sopstvenih ciljeva. Tako recimo, za zakonodavca i političare, strogi legalizam

predstavlja garanciju da će njihove odluke biti dosledno sprovedene u praksi. Šta više, legalizam odgovara ponekad i samoj policiji s obzirom da mehaničkom i rigidnom primenom zakona smanjuje breme sopstvene odgovornosti i razmišljanja o posledicama formalno ispravnih odluka (Bayle, 1994).

Legalistički koncept odnosa policije i prava može da navede na zaključak da je pravo jedini faktor koji determiniše policijsku delatnost te da, shodno tome, pravni aspekt ove delatnosti jedino merodavan. Međutim, ovakav pristup (naročito njegov ekstremni oblik) poseduje brojne slabosti koje se, s jedne strane, ogledaju u nerealnoj predstavi o policijskoj funkciji, a s druge, u zanemarivanju pitanja njenog legitimiteta. Kritika koju je moguće uputiti legalističkom konceptu ne treba da ide u pravcu eventualnog zaključka da pravo nije determinanta policijske delatnosti. Takav zaključak bi bio ne samo netačan, već bi onemogućio prilagođavanje policijske uloge zahtevima vladavine prava od kojih je zahtev za zakonitošću rada policije jedan od prvih i najznačajnijih. Suštinu kritike legalističkog modela odnosa policije i prava treba vezati, pre svega, za prigovor da se priroda policijske delatnosti, njene specifičnosti, kao i njen odnos prema pravu uopšte, ne mogu objasniti isključivo kroz uticaj koji na nju ostvaruje pravo. Pored toga, priroda odnosa policije i prava se, još manje, može tretirati na način koji bi primenu prava od strane policije tretirao kao mehaničku radnju u kojoj policija ima ulogu „automata“ za njegovu primenu.

Svakako najveću kritiku legalizma moguće je pronaći u delima sociološki orijentisanih autora koji ulogu policije u društvu, pa i njen odnos prema pravu, tumače polazeći od analize osnovnih karakteristika policijske subkulture. Početak ovih istraživanja vezuju se za jednog od najznačajnijih i najuticajnijih istraživača policije Skolnick-a. Skolnick-ova studija *Justice Without Trial* predstavlja jedno od najuticajnijih socioloških istraživanja policije i njene uloge u demokratskom društvu u kojoj je on izneo rezultate koji predstavljaju početak studioznog istraživanja policijske kulture i njenog značaja za razumevanje policijske delatnosti. Skolnick je među prvima doveo u vezu i detaljno analizirao način na koji određene karakteristike policijske kulture i policijskog radnog okruženja mogu da utiču na primenu prava i posvećenost policije vladavini prava.

Njegov veliki doprinos u razumevanju odnosa policije prema pravu i zahtevima vladavine prava ogleda se, najpre, u jasnom isticanju jednog od najznačajnijih principijalnih problema uloge policije u demokratskoj državi utemeljenoj na načelima vladavine prava. Suština ovog problema se ogleda u činjenici da je policija u demokratskom društvu zadužena, između ostalog, za održavanje reda tako da to održavanje čini u skladu sa vladavinom prava. Kao službenici zaduženi za održavanje reda, policija je ujedno i deo državne birokratije. Međutim, ideologija demokratske birokratije zasnovana je prevashodno na inicijativi službenika, radije nego na disciplinovanoj odanosti pravilima i procedurama. Suprotno tome, vladavina prava naglašava individualna prava građana i ograničenja inicijative državnih službenika. Ova tenzija između operativnih kosenkvenci ideje reda, efikasnosti i inicijative, na jednoj strani, i zakonitosti, na drugoj, predstavlja principijalni problem policije kao demokratske i zakonske organizacije (Skolnick, 1966). Pravo je, kako ističe Skolnick, primarni instrument očuvanja socijalnog reda i poretka. Policija primenjujući pravo održava red, ali ujedno to isto pravo policiji često nameće ograničenja u efikasnom očuvanju reda kao njenom primarnom zadatku. Skolnick tako, među prvima ukazuje na jednu od specifičnih karakteristika policijske funkcije koja se ogleda u njenoj unutrašnjoj vrednosnoj podeljenosti (efikasnost-zakonitost) i to u kontekstu šire analize uloge policije u demokratskom društvu. Pri tome, Skolnick-a ne zanima da otkrije da li policija krši pravila. To se, prema njegovom mišljenju, pretpostavlja. Osnovni cilj jeste „analitički opis i razumevanje uslova pod kojima pravila mogu biti prekršena sa nižim ili višim stepenom inteziteta“ (Ibid, p. 22). Imajući u vidu takav cilj, Skolnick je pokušao da odgovori na koji način socijalno okruženje policije utiče na njen kapacitet da odgovori zahtevima vladavine prava. Centralnu tačku ovog istraživanja predstavlja tzv. radna ličnost policajca (working personality) koju određuju tri osnovna elementa policijskog socijalnog i radnog okruženja, a to su: opasnost, autoritet i konstantni pritisak za većom produktivnošću i efikasnošću rada (Ibid).

Isti pristup i donekle slične rezultate moguće je uočiti i u delima drugih autora (Reiner, 1985; Banton, 1964; Berkley, 1970). Teza koja je im je svojstvena jeste da na odnos policije i prava utiču brojni vanpravni faktori, te da se razumevanje ovog odnosa ne može postići isključivo izučavanjem pravnih propisa koji regulišu policijsku delatnost, već sagledavanjem šireg društvenog i profesionalnog okruženja u kojem policija radi.

Jedan od ključnih faktora društvenog, a naročito profesionalnog okruženja u kojem policija svakodnevno radi, a koji u značajnoj meri može da utiče na odnos policije i prava, posebno ljudskih prava, jeste upravo pritisak na policiju da bude produktivna i efikasna. Odnos policije prema pravu i ljudskim pravima i sloboda čini kompleksnim upravo ovaj zahtev koji pred policiju postavlja društvo u celini, ali i ona sama. Kao razlog složenosti ovog odnosa najčešće se ističe sukobljenost između primarnih ciljeva policije u demokratskom društvu vođenom načelima vladavine prava i zahteva za efikasnošću policijskog postupanja. Naime, zaštita lične i imovinske bezbednosti građana, njihovih prava i sloboda, s jedne, i borba protiv kriminala, održavanje javnog reda i mira, s druge strane, veoma često ne mogu da se ostvaruju sa istim nivoom efikasnosti i uspešnosti. Reč je o legitimnim ciljevima policije čije efikasno ostvarivanje društvo s pravom očekuje. Međutim, ostvarivanje pojedinih ciljeva je otežano i to iz tog razloga što uspešnost realizacije jednog može da ide na uštrb realizaciji nekog drugog cilja. Primera radi, uspešna borba protiv terorizma kao globalne pretnje savremenom društvu, zatim zahtev za brzim i efikasnim postupanjem policijskih organa u njenim redovnim zadacima, očuvanje javnog reda i mira, mogu ponekad biti ostvareni samo uz veću slobodu i šira ovlašćenja policije, što može da podrazumeva i narušavanje osnovnih prava i sloboda građana, pa i prekomernu upotrebu prinude.¹

Ograničenja koja zakon postavlja pred policiju i primenu njenih ovlašćenja imaju za svrhu da umanje prostor eventualnih zloupotreba, ali ona su istovremeno i kamen spoticanja za efikasnost policijskog rada zbog čega se neretko javlja animozitet policije prema zahtevima za očuvanjem prava i sloboda građana. Stepenu u kojem je ovaj animozitet izražen kod policije varira od zemlje do zemlje, ali on nije zanemarljiv ni u društvima koja se često izdvajaju kao društva sa razvijenom pravnom i demokratskom tradicijom. Primera radi, istraživanje koje je 2000. godine sproveo Ministarstvo pravde SAD je pokazalo da od 925 ispitanih policajaca koji su nasumično izabrani iz 121 policijskog departmana širom SAD, njih 43% je uverenja da „dosledno poštovanje pravila nije kompatibilno sa zahtevom da se posao odradi kao treba“ (Bayley, 2002. p. 134). Reč je dakle o jednom specifičnom fenomenu koji se svodi na načelnu dilemu izbora prioriteta između potrebe za efikasnošću rada i potrebe da se pravo, ljudska prava i slobode adekvatno poštuju i štite.

Bayley daje dosta uverljive argumente u prilog tome da je ovakvo uverenje policije predrasuda te da *korist koju policija može da ima od eventualnog kršenja pravnih propisa i ljudskih prava je znatno manja od štete koju tim putem nanosi sama sebi* (Ibid, p. 135.). On navodi sedam razloga, svaki potkrepljen brojnim istraživanjima, koji idu u prilog navedenoj tezi.

Prvi je da *kršenje prava doprinosi zastrašivanju javnosti, a ne redukciji kriminaliteta*. Štaviše, redukciji kriminala nedovoljno doprinosi i celokupni pravosuđni sistem, s obzirom da je stepen kriminaliteta, kako ističe Bayley, u većoj meri u zavisnosti od socijalnih uslova, nego od pravnih sankcija. U studiji *Police for the Future*, Bejli ide korak dalje iznoseći, kako sam kaže, jerećku misao da policija uopšte ne viši prevenciju kriminaliteta, nazivajući ovu tezu jednom od najbolje čuvanih tajni modernog života. Prevencija kriminaliteta putem povećanja ljudskih i materijalnih resursa policije je „mit i to znaju stručnjaci, policija, jedino javnost to još uvek ne zna“ (Bayley, 1994. p.3). Mit koji Bejli želi da demistifikuje jeste zapravo mit

¹ Da je to tako, ukazuje i aktuelna borba protiv terorizma u svetu. Naime, brojna rešenja tzv. antiterorističkog zakonodavstva su postala i još uvek su premet mnogobrojnih kritika stručne javnosti upravo zbog toga što je zahvaljujući njima zahtev za efikasnošću bezbednosnih snaga afirmisan na način koji u praksi često dovodi do kršenja elementarnih prava osumnjičenih lica, ali i građana uopšte (Vidi, Bajagić, Zekavica, 2009).

koji su Benton, Wilson, Berkli, Rajner i mnogi drugi autori pre njega takođe osporavali, a to je mit o borbi protiv kriminala kao primarnoj i dominantnoj funkciji policije, jer se upravo na tom polju najjasnije sukobljavaju zahtev za striktnim poštovanjem prava i zahtev za efikasnošću policijskoj posla.

Drugi razlog je da *kršenje prava smanjuje policijsku efikasnost*. Ovu tezu, koja izražava sasvim suprotno uverenje od uobičajenog stava policije, Bejli zasniva na činjenici da kršenje prava umanjuje spremnost i volju javnosti da asistira policiji u obavljanju njenih osnovnih dužnosti, računajući i borbu protiv kriminala. S obzirom na činjenicu da je uspeh policije u obavljanju većine svojih zadataka u zavisnosti od informacija koje ona može prikupiti od javnosti, to efekat koji na javnost može da ima praksa kršenja prava od strane policije može da bude izuzetno negativan po samu efikasnost policije. To naravno ne znači, kako smatra Bejli, da policija ne može ništa sama da učini u suzbijanju kriminaliteta, već da pomoć zajednice može policijske zadatke da učini mnogo efikasnijim. U cilju uspešnije borbe protiv kriminala policija mora da vodi računa o pravnim ograničenjima (što podrazumeva i zaštitu ljudskih prava) kako bi time povećala spremnost samih građana da joj pomognu. Osim toga, kada policija krši pravna ograničenja ona ne samo da smanjuje spremnost građana da asistiraju policiji u obavljanju njenih zadataka, time policija generiše nezadovoljstvo i neprijateljstvo javnosti što može da ima negativne posledice u susretu sa njom. Tako policija gubi svoj moralni autoritet i ulazi u začarani krug – zloupotrebe od strane policije povećavaju sumnju i neprijateljstvo javnosti naspram policije, sumnjičavost i neprijateljstvo se izražavaju kao ćutnja i nepoštovanje, što policiju nagoni da svoju delatnost učini mnogo eksplicitnijom, pa čak i prinudnijom i nelegalnijom, čime se krug zatvara i kreće iz početka (Bayley, 2002).

Treći razlog je da *kršenje prava slabi njegov autoritet*. Osnovna Bejljeva misao je da način na koji se pravo sprovodi direktno utiče na stepen njegovog legitimiteta i spremnosti ljudi da mu se povinuju. Bejli se, zapravo, poziva na istraživanja koja je u vezi ovog pitanja sproveo američki psiholog sa Univerziteta u Berkliju, Tom Tyler. U svojoj studiji *Why People Obey the Law*, Tyler je nastojao da pokaže da legitimitet vlasti, pa i same policije, počiva na načinu na koji policija štiti i sprovodi pravo u društvu, meri i stepenu jednake i pravične raspodele sankcija na koje pravo ovlašćuje policiju. U zavisnosti od toga zavisi ne samo potencijalni stepen legitimiteta policijske profesije u društvu, već i stepen i način na koji ljudi prihvataju pravo i povinuju se njegovim zahtevima. Tyler zaključuje da će ljudi biti spremniji da u većoj meri poštuju pravo ukoliko veruju da će sankcije biti pravično i nepristrasno raspodeljene. Policija, kao i sudstvo su tvorci socijalne pravde i u meri u kojoj su uspešni u prepoznavanju i odgovorima na normativnu zabrinutost građana, u toj meri mogu očekivati da će njihov autoritet biti efikasan, a prihvatanje njihovih odluka počivati na autonomnoj pokornosti (Tyler, 1990).

Četvrti razlog je da *kršenje prava pretvara policiju u žrtvenog jarca*. Kada policija uzme zakon u svoje ruke kako bi suzbijala kriminal, ona implicitno preuzima najveći deo odgovornosti za uspeh u tome u svoje ruke. Ukoliko stopa kriminaliteta raste, kršenje prava zarad efikasnosti borbe protiv njega može da se pojavi kao potreba za otklanjanjem manjkavosti slabosti koje su deo celokupnog socijalnog sistema u kojem je policija samo jedan deo. Policija tim putem nepotrebno preuzima odgovornost za nešto na šta nije u stanju sama da utiče.

Peti razlog, je *kršenje prava demoralise policiju i čini je manje zadovoljnom*. Kršenje prava, prema Bejljevom mišljenju, menja karakter policije na nekoliko osnovnih načina. Prvo, ono stvara veliki pritisak na sve zaposlene da kriju ono što se zaista čini, i čineći to dovode sami sebe u rizik da budu otkriveni i optuženi sa saučesništvu u tome. Drugo, kada se kršenje prava otkrije to neminovno zahteva akciju spolja (sudova pre svega) u cilju njegovog kažnjavanja, što dodatno doprinosi zatvaranju policije u svoj „mentalni bunker“. Treće, inicijativa policije se smanjuje i ona postupa prema formalizovanim obrascima kako bi se spoljašnjosti pokazala kao odgovorna. I četvrto, odnosi između rukovodioca i podređenih postaju zategnutiji i suparnički.

Šesti razlog, je *kršenje prava troši društvene resurse*. Bejli ima na umu činjenicu da kršenje prava od strane policije, naročito kršenje onih zakonskih ograničenja koja pravo propisuje u njenom odnosu prema građanima, omogućava podnošenje tužbe od strane oštećenih lica i naknadu štete koju plaća država.

I sedmi razlog, je da *kršenje prava povećava rizik po policajca*. Šteta za policajca koji je uhvaćen da krši pravo može da bude ogromna. Za policajca koji pravo krši zarad ostvarivanja svog materijalnog interesa nema simpatija. Međutim, za onog ko to čini da bi time odradio svoj posao što efikasnije situacija je znatno kompleksija, jer se on u očima drugih može posmatrati kao heroj, kao neko ko žrtvuje svoj život u uverenju da time pospešuje sigurnost zajednice i efikasno bori protiv kriminala (podsetimo na filmski lik „prljavog Harija“ koji nam se čini savršenim primerom za ove Bejljeve reči). Suština svih prethodnih razloga, pomalo duhovito konstatuje Bejli na kraju, jeste da se takvom „policajcu ukáže da zaista nema potrebe toliko da rizikuje za nešto što neće uošte ni dobiti“ (Byley, 2002, p. 146).

Kada je reč o Srbiji problem je dodatno naglašen i to zbog tipično tradicionalne uloge policije u prethodnom periodu razvoja srpskog društva. Ta uloga je podrazumevala prioritarnu usmerenost ka očuvanju političkog poretka vlasti. Nedostatak adekvatnih zakonodavnih rešenja u prošlosti naročito proceduralnih garancija osumnjičenih lica (obavezno prisustvo branioca, obaveza policije da upozna lice lišeno slobode o razlozima lišenja i njegovim osnovnim pravima itd) omogućavao je srpskoj policiji znatno represivniji način rada. U njihovim redovnim aktivnostima, a još više u vanrednim, politički motivisanim, angažovanjima policije u Srbiji njen rad je počivao na veoma često prekomernoj upotrebi sile i narušavanju osnovnih prava i sloboda građana. Ovakvom praksom se u velikoj meri osnažilo uverenje da rad policije mora biti pre svega efikasan, ali ne nužno i legalan. Paradoksalno, neadekvatni zakonski propisi su upravu omogućavali da represivan način policije bude zakonski utemeljen.

Uspostavljanje demokratratske policije, koje je već uveliko u toku u Srbiji, predstavlja proces koji podrazumeva, kao što je istaknuto, promene u nekoliko ključnih oblasti. Međutim, transformacija bilo koje policije, pa i srpske, ne može biti uspešno izvršena ukoliko se promene ne dese u samoj svesti policije. Reforme obično imaju za cilj da ubrzaju ili bar pospeše ovu promenu, ali čak i kada se ove reforme uspešno izvedu to obično nije garant da je do promene svesti zaista i došlo.

Zbog toga sam preduzeo istraživanje koje treba da pruži bar delimičan odgovor na pitanje da li je i u kojoj meri došlo do promene svesti srpske policije. Policija u Srbiji još uvek izlazi iz tradicionalno nametnute matrice u kojoj su efikasnost njenog rada u suzbijanju kriminaliteta, kao i posvećenost isključivo tradicionalnim zadacima policijske funkcije bili prioritarni ciljevi njene uloge u srpskom društvu. U tekstu koji sledi izložiću rezultate do kojih sam došao u istraživanju sprovedenom na pripadnicima kriminalističke policije Policijske urave za Grad Beograd.²

Rezultati istraživanja kriminalističke policije Policijske uprave za Grad Beograd po pitanju odnosa pravo-efikasnost policije

² Istraživanje je sprovedeno u okviru Naučno istraživačkog projekta Kriminalističko policijske akademije u Beogradu, pod nazivom „Policija u funkciji zaštite ljudskih prava,“

Metodologija

Predmet ovog istraživanja je kriminalistička policija Policijske uprave za grad Beograd. Istraživanje je ograničeno na pripadnike kriminalističke policije zbog toga što se u oblasti suzbijanja kriminaliteta od strane policije najneposrednije uočava veza policija-pravo-ljudska prava. Zapravo, najozbiljniji oblici kršenja ljudskih prava se obično manifestuju upravo u segmentu rada kriminalističke policije. Osim toga policijska uprava grada Beograda ima najveći broj zaposlenih pripadnika kriminalističke policije (900 zaposlenih), kao i izuzetno kompleksnu bezbednosno-kriminalističku problematiku. Nadležnost policijske uprave Beograd se prostire na teritoriji na kojoj živi preko 2 miliona stanovnika što dovoljno govori o potencijalnoj složenosti bezbednosne problematike.

Uzorak na kojem je istraživanje sprovedeno obuhvatio je 250 ispitanika od ukupnog broja od 900 zaposlenih lica iz svih 16 policijskih stanica 12 odeljenja kriminalističke policije u periodu septembar-oktobar 2009. godine. Date su usmene instrukcije pretpostavljenima da ispitanici treba da budu izabrani tako što će sa spiska zaposlenih po azbučnom redu svaki treći dobiti upitnik. Naravno, realizacija tog metoda je bila van naše kontrole s obzirom da nismo imali uvid u to da li je metod koji je predložen u praksi stvamo i sproveden. Istraživanjem su bile obuhvaćene sve policijske stanice i odeljenja Policijske uprave za Grad Beograd, čime je postignuta adekvatna prostorna pokrivenost istraživanja. Ispitanicima je podeljen anonimni upitnik. Od 250 poslanih upitnika 249 su vraćeni popunjeni, što govori o visokom procentu odziva, mada broj odgovora na pojedina pitanja iz upitnika varira. Upitnik se sastojao od 49 pitanja od kojih su prva četiri demografska. Većina pitanja je bilo u zatvorenom formatu.

Nešto manje od polovine ispitanika (43%) je u starosnoj grupi od 30 do 39 godina. Nešto više od četvrtine ispitanika je u starosnim grupama od 20 do 29 godina – njih 29%, i 40 do 49 godina – 27%. Svega 1% ispitanika u uzorku ima preko 50 godina. Od 246 ispitanika koji su dali odgovor, njih 79% pripada muškom polu, dok 21% pripada ženskom polu.

Rezultati

Jedno od osnovnih obeležja demokratske policije jeste dosledno sprovođenje zakona i poštovanje načela legaliteta. Način na koji beogradska policija doživljava pravo uopšte, posebno načelo legaliteta je ispitivano u kontekstu zahteva za efikasnim postupanjem policije. Naime, dosadašnja istraživanja u svetu su ukazala na dosta rasprostranjeno uverenje policije da striktno pridržavanje zakona često negativno utiče na efikasnost policije (posebno u oblasti suzbijanja kriminaliteta). Kao rezultat takvog uverenja obično se stvara izvesni stepen animoziteta prema pravu i pravnim ograničenjima policijske delatnosti, ali i spremnost policije da se pravo ponekad prekrši zarad efikasnosti.

Sličnu tendenciju pokazuju i rezultati ovog istraživanja. Tako, 57,5% ispitanika smatra da striktno pridržavanje zakona prilikom obavljanja policijskih zadataka može policiji da veže ruke i spreči je da svoj posao odradi efikasno i kako treba. U vezi toga, uočeno je da *ovakav stav ne zavisi od nivoa obrazovanja*, s obzirom da je gotovo identičan procenat onih koji imaju ovaj stav među ispitanicima koji poseduju srednje (55%), više (58%) ili visoko obrazovanje (56%). Izvesna odstupanja i razlike postoje ako ovaj stav dovedemo u vezu sa starosnim dobom i polom ispitanika, kao i godinama radnog iskustva. Tako, isti procenat ispitanika iz starosnih grupa od 20-29 (62,5%) i 30-39 (63%) godina dele ovaj stav, dok je broj starijih ispitanika sa ovakvim stavom nešto manji (41%). Ono što je donekle iznenađujuće jeste da je ovaj stav znatno izraženiji kod žena (71%), nego kod muškaraca (53%). Kad je reč o radnom iskustvu rezultati pokazuju da su ispitanici sa manje godina iskustva skloniji ovakvom uverenju od onih sa dužim radnom stažom. Tako je skoro izjednačen procenat onih koji dele uverenje da striktno pridržavanje prava može da

ima negativan uticaj na efikasnost policije među ispitanicima koji imaju manje od 5 godina radnog iskustva u policiji (62%) i onih koji imaju radno iskustvo između 5 i 15 godina (62%). Kako se broj godina radnog iskustva povećava tako opada procenat onih koji imaju ovakvo uverenje, pa tako 31% ispitanika koji imaju radno iskustvo između 15 i 25 godina dele taj stav, dok među onima koji rade u policiji duže od 25 godina 17% smatra je striktno pridržavanje zakona prilikom obavljanja policijskih zadataka može policiji da veže ruke i spreči je da svoj posao odradi efikasno i kako treba. Ukoliko ovu pojavu dovedemo u vezu sa činjenicom da procenat onih koji dele ovakvo uverenje opada u poznijim godinama, *možemo da zaključimo da vremenom, životno i radno iskustvo pozitivno utiče na to da se pravo manje doživljava kao faktor ograničenja policijske delatnosti, nego na početku radnog veka.*

Kada je reč o spremnosti ispitanika da prekrše pravo zarad efikasnosti, rezultati pokazuju *dosta visok procenat onih koji kršenje prava zarad efikasnosti u načelu ne opravdavaju, ali ga smatraju često nužnim.* Na pitanje da li opravdavaju kršenje zakona prilikom obavljanja policijskih zadataka ukoliko rezultat toga može da bude pribavljanje adekvatnih dokaza za počinjeno krivično delo ili odgovornost učinioca 13,5% ispitanika su se izjasnili da to opravdavaju, 40,5% njih to ne opravdava, ali smatra da je to često nužno, dok 46% ne opravdava kršenje zakona bez obzira motive ili rezultate toga. Svega 28% onih koji su se izjasnili da smatraju pravo faktorom ograničenja policijske efikasnosti (prednodno pitanje) ne smatra opravdanim kršenje prava zarad efikasnosti, dok ostali ispitanici ili to u potpunosti opravdavaju (16%) ili smatraju tako nešto veoma često nužnim (55%). Može se dakle zaključiti da je među ispitanicima *dominantno uverenje da efikasnost policije često treba staviti ispred zahteva za doslednim poštovanje prava, čak i po cenu njegovog kršenja.* Razlike u nivou ozbravovanja ne utiču u velikoj meri na ovo uverenje, dok je razlika uočljiva kada je reč o pripadnicima muškog i ženskog pola i to u smislu nešto izraženije spremnosti žena da se pravo prekrši zarad efikasnosti. Takođe postoji sličnost sa prethodnim pitanjem, u smislu da se povećavanjem radnog i životnog iskustva smanjuje spremnost da se pravo prekrši zarad efikasnosti i povećavanje uverenja u neopravdanost tako nečeg.

Gore navedeno uverenje naročito dolazi do izražaja u odgovorima na pitanja koja su se odnosila na primenu pojedinih policijskih ovlašćenja i njihov odnos prema efikasnosti policije. Tako recimo, 99% ispitanika smatra da zadržavanje osumnjičenog doprinosi efikasnosti policije i prekrivičnog postupka, a 79% ispitanika smatra da bi duže zadržavanje od postojećeg zakonskog rešenja, još više doprinelo efikasnosti policije u suzbijanju kriminaliteta. Iz navedenih podataka je jasno da *ispitanici u visokom procentu smatraju da zakonska prešenja koja su trenutno na snazi nisu adekvatna i da treba produžiti vreme koje na osnovu zakona policija ima ukoliko odredi meru zadržavanja. Dosta veliki broj ispitanika se očigledno priklanja onim rešenjima koja su bila na snazi u ranijem zakonodavstvu, dok rešenja koje aktuelni zakoni predviđaju vide uglavnom kao neadekvatna i za efikasnost njihovo rada otežavajuća.*

Kada je reč o ovlašćenju policije za pretresanje stana i drugih prostorija, 64,5% procenata ispitanika smatra da bi primena ovog ovlašćenja doprinela efikasnosti policije ukoliko ono ne bi bilo uslovljeno prethodnom naredbom istražnog sudije. Na sličan način sam pristupio utvrđivanju stavova ispitanika povodom ovlašćenja policije za nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija i optička snimanja lica. 79,5% ispitanika smatra opravdanim zakonsko rešenje po kojem je neophodna prethodna naredba istražnog sudije za primenu ovog ovlašćenja. Međutim, kada smo primenu ovog ovlašćenja, i u vezi sa njim obavezu prethodne naredbe istražnog sudije, doveo u vezu sa efikasnošću policije dobio sam nešto drugačije rezultate nego kod prethodnog ovlašćenja. Naime, 57% ispitanika ne smatra da bi primena ovog ovlašćenja doprinela efikasnosti policije ukoliko njegova primena ne bi bila uslovljena prethodnom naredbom istražnog sudije. Kao što se vidi, *dosta visok procenat ispitanika prihvata kao opravdanim rešenja koja primenu pomenutih policijskih ovlašćenja uslovljavaju prethodnim odobrenjem istražnog sudije, dok se razlika uočava u pogledu načina na koji ispitanici dovode u vezu primenu ovih ovlašćenja bez prethodnog odobrenja istražnog sudije i efikasnosti policije.*

Tendencija ka znatno samostalnijim i efikasnijim radom policije naročito se ispoljava u segmentu borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma. Istraživanje to u velikoj meri potvrđuje. Tako, 80% ispitanika smatra da su policiji potrebna znatno šira ovlašćenja u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma, 18.5% smatra da su postojeća rešenja adekvatna, dok svega 1,5% ispitanika smatra da su potrebna uža ovlašćenja od postojećih. U skladu sa ovim je i uverenje 62% ispitanika da bi policija trebalo da bude samostalnija u primeni svojih ovlašćenja u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma, naročito u odnosu prema istražnom sudiji. 37% njih smatra da su postojeća rešenja adekvatna, dok samo 1% ispitanika smatra da bi rad policije trebalo da bude na nižem stepenu samostalnosti.

Zaključak

Rezultati istraživanja jasno ukazuju na to da ispitanici vide pravo kao potencijalni faktor ograničenja policijske efikasnosti, a da samu potrebu za efikasnim radom visoko vrednuju, čak i na način koji ovaj zahtev stavlja ispred zahteva za strogim pridržavanjem prava. Kao što smo istakli, ovakva uverenja su svojstvena mnogim policijama u svetu, tako da se nameće pitanje - *šta se zaista može učiniti da se promeni slika o pravu kao potencijalnom uzroku neefikasnosti policije?* Potreba da se na tom polju nešto uradi je od fundamentalnog značaja, jer promena stava o tom pitanju vodi ka podizanju pravne svesti policije i promeni njenog mentaliteta u čijoj sadržini jesu brojne predrasude o vrednosti i značaju prava i ideji ograničavanja policijskih ovlašćenja putem njega. Verujemo da se tim putem može doprineti višem stepenu usaglašavanja odnosa policija-vladavina prava i to ne samo u našem društvu, već u celini uzetv.

Jedan od prvih koraka ka razvijanju pozitivne predstave o pravu i vrednostima koje ono treba da štiti jeste uspešna implementacija ideja, vrednosti i rešenja koji se smatraju opšte prihvaćenim standardima za postupanje policije u demokratskim društvima. Tom cilju služi odgovarajuća zakonodavna delatnost i normiranje svih relevantnih pitanja od značaja za odnos policije prema temeljnim vrednostima prava, zatim permanentna i kvalitetna edukacija policije, kvalitetna selekcija kadrova i otvaranje policije ka javnosti, naročito građanima. Osim toga, osavremenjivanje tehničkih sredstava policije, posebno onih koji se koriste u istrazi, može policiji da pomogne u pribavljanju potrebnih dokaza i informacija koje policiji mogu da budu od koristi u istrazi. Na takav način policija može postati znatno efikasnija i to na način koji ni u najmanjoj meri ne mora biti u suprotnosti sa pravom.

Stav o pravu kao uzroku neefikasnosti policije može se promeniti i dokazivanjem njegove neutemeljenosti. Jer, takav stav ne samo da je neprihvatljiv sa stanovišta vladavine prava, već u suštini netačan. Verujemo da je Bejli i više nego uverljivo pokazao da je šteta koju policija može sebi da nanese kršenjem prava i zaobilazanjem pravnih ograničenja mnogo veća od koristi koju većina policajaca misli da tim putem može da ima.

Ostaje naravno pitanje da li ovo uverenje može da postane dominantno u psihologiji većine policajaca? Problem koji se na tom putu može uočiti ne proizlazi samo iz eventualne nespremnosti policije da ovakvo uverenje prihvati. Vidna poteškoća, pa čak i najveći problem, proizlazi iz činjenice da su mnoge države u svetu svojom zakonodavnom politikom dovele do toga da se potreba za efikasnom borbom protiv najvećih bezbednosnih izazova današnjice stavi ispred potrebe da se u toj borbi ne naruše ljudska prava i sloboda građana. Radi se naravno o kontraverznim rešenjima antiterotističkog zakonodavstva koja su dovela do paradoksalne činjenice da samo pravo afirmiše efikasnost policije i drugih bezbednosnih snaga na štetu ljudskih prava i to sve vidnijim zakonodavnim izmenama u pravcu proširivanja moći policije i umanjenju pravnih ograničenja njenog postupanja. Ostaje naravno da se vidi da li će ova pojava i u kojoj meri uticati na promenu same uloge policije i njenom udaljavanju od osnovnih načela i vrednosti vladavine prava.

Literatura

1. Bajagić, M., Zekavica, R. (2009) *Counter Terrorist Legislation, Intelligence and Security agencies and Human Rights*, NBP-Journal of Criminalistics and Law, Beograd, vol 2, pp. 203-214.
2. Banton, M., (1964) *The Policeman in the Community*, New York,
3. Bayley, D. (2006) *Changing the Guard – Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, Oxford, New York, p. 19-22.
4. Bayle, Loubet del J.L. (1994) La police. Approche socio-politique, Patrice Mann, Revue française de sociologie, Année, Volume 35, Numéro 3, p. 487 -490
5. Berkley, G. E., (1970) *The Democratic Policeman*, Boston.
6. Beyley, D. (1994) *Police for the Future*, Oxford University Press, Oxford
7. Bayley, D. (2002) *Law enforcement and the Rule of Law: Is there a trade-off?*, Criminology&Public Policy, Columbus, vol 2, Issue 1, pp. 133-154
8. Dicey, A.V. (1931) *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan&Co LTD, London, 1931.
9. Dixon, D. (1997) *Law in Policing: Regulation and Police Practices*, Oxford University Press, Oxford
10. Downes, (2004), *Reforma policije u Srbiji, ka stvaranju savremene i odgovorne policijske slube*, Odeljenje za sprovođenje zakona OEBS, Beograd.
11. Fisher, E. (2004), *The European Union in the Age of Accountability*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 24, No.3 pp.495-515
12. Reiner, R., (1985) *The Politics of the Police*, Brighton: Wheatsheaf Boks.
13. Skolnick, J. (1966) *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York.
14. Tomić, Z. R. (2006) Diskreciona ocena u upravnom pravu, u: Pravni život, br. 10, Udruženje pravnika Srbije, Beograd.
15. Tyler, T. (1990) *Why People Obey the Law*, Yale University Press, London.

Summary

In a democratic society the police are expected to exercise a several important task. In the first place the police are required to be subordinated to the law and that the application of law comply with all rules and guidelines that law provides. On the other hand, the police are expected to be effective in achieving its primary task, such as combating crime and maintaining public order and peace. The realization of these tasks is often complicated and complex problem due to the fact that the successful realization of a task can go to the expense of the successful realization of the other. Research of police practice shows that this belief is quite popular with the police. Police usually believe that demand for strict compliance with law may have a negative impact on the effectiveness of the police in combating crime, which occurs due to a certain degree of animosity toward the law and its requirements. The survey of police officers of the Belgrade Criminal Police Department also confirmed a similar belief in our police. The research results clearly indicate that respondents see law as a potential factor of limitations of police efficiency, and that they valued highly need for an effective work, even in a way that puts this request before the request for strict compliance with law.