

ЕДИЦИЈА АΣΦΑΛΕΙΑ

Књига VIII

**СУПРОТСТАВЉАЊЕ
САВРЕМЕНОМ
ОРГАНИЗОВАНОМ
КРИМИНАЛУ И
ТЕРОРИЗМУ**

VI

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА

БЕОГРАД, 2015

Издавач
КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА
Београд, Цара Душана 196, Земун

За издавача
Проф. др Младен Бајагић,
в. д. декана Академије

Главни и одговорни уредник
Проф. др САША МИЈАЛКОВИЋ,
Руководилац научноистраживачког пројекта

Уредници
ВЛАДИМИР ЦВЕТКОВИЋ, МА, секретар Пројекта
МАРИЈА ПОПОВИЋ, МА, секретарка Пројекта
Доц. др ТАЊА КЕСИЋ
Проф. др ЖЕЉКО НИКАЧ

Рецензенти
Проф. др РАДОМИР МИЛАШИНОВИЋ
Др ЈОВАН ЂИРИЋ, научни саветник
Др МАРКО НИКОЛИЋ, научни сарадник

Лектор
Милена Шећеровић

Компјутерска припрема слога
Сигнатуре Д.о.о.

Тираж
150 примерака

Штампа
Пекограф, Земун

©2015 Криминалистичко-полицијска академија, Београд

ISBN 978-86-7020-333-4

This book (thematic collection of papers) is the result of the realisation of the Scientific Research Project entitled “Development of Institutional Capacities, Standards and Procedures for Fighting Organized Crime and Terrorism in Climate of International Integrations”. The Project is financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia (No 179045), and carried out by the Academy of Criminalistics and Police Studies in Belgrade (2011–2015). The leader of the Project is Full-time Professor Saša Mijalković, PhD.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР.....	V
----------------	---

УВОДНИ РАД

Саша Мијалковић, Младен Бајагић ПРЕМИСЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА ИЗРАДУ НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА	9
--	---

**СТАНДАРДИ У СУПРОТСТАВЉАЊУ
ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ**

Драгана Коларић КОНЦЕПЦИЈСКЕ НОВИНЕ У ОПШТЕМ ДЕЛУ КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА СРБИЈЕ И НОРМАТИВНИ АСПЕКТ АДЕКВАТНОСТИ ДРЖАВНЕ РЕАКЦИЈЕ НА КРИМИНАЛИТЕТ	53
Dragan Cvetković, Dane Subošić OCENJIVANJE EFIKASNOSTI POLICIJE PRIMENOM DEA METODE... ..	81
Danijela Spasić, Goran Vučković STRATEGIJE POLICIJSKOG RADA U ZAJEDNICI U SUPROTSTAVLJANJU KRIMINALU I TERORIZMU	103
Зорица Вукашиновић Радојичић ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У ФУНКЦИЈИ УНАПРЕЂЕЊА РАДА УПРАВЕ... ..	131
Горан Бошковић, Славиша Вуковић ПРЕДУСЛОВИ ЗА УСПЕХ ПРОАКТИВНИХ КРИМИНАЛИСТИЧКИХ СТРАТЕГИЈА	145

**ПРОЦЕДУРЕ СУПРОТСТАВЉАЊА ОРГАНИЗОВАНОМ
КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ**

Биљана Симеуновић-Патић, Тања Кесић КОМПЕНЗАЦИЈА ЗА ЖРТВЕ НАСИЛНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....	167
Radosav Risimović DEKriminalizacija ili inkriminacija nepružanja pomoći.....	189
Дарко Симовић, Сретен Југовић, Драгутин Аврамовић ОГРАНИЧЕЊА ОСТВАРИВАЊА СЛОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕСТИ У ЦИЉУ ЗАШТИТЕ ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ.....	205
Дарко Маринковић, Зоран Ђурђевић КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ИСТРАГЕ ПОЖАРА И ЕКСПЛОЗИЈА	221

IV *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму*

Marija Popović, Nenad Milić, Dušan Blagojević
EXERCISING LAW ENFORCEMENT POWERS BY INTELLIGENCE
OFFICERS IN THE REPUBLIC OF SERBIA..... 245

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА СУПРОТСТАВЉАЊЕ
ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ**

Жељко Никач
ПАЛЕРМО КОНВЕНЦИЈА И ДОПУНСКИ ПРОТОКОЛИ
У ФУНКЦИЈИ СУЗБИЈАЊА ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА..... 265
Владимир Цветковић, Давор Петровић
ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ У ПРИРОДНИМ КАТАСТРОФАМА... 291

**ФЕНОМЕНОЛОГИЈА И НАУЧНО ИСТРАЖИВАЊЕ САВРЕМЕНОГ
ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА И ТЕРОРИЗМА**

Ђорђе Ђорђевић
UNIŠTAVANЈЕ KULTURNIH DOVARA 325
Оливер Лајић, Милан Жарковић, Звонимир Ивановић
ПЕРЦЕПЦИЈА НАРКОМАНИЈЕ И НАРКОКРИМИНАЛА У СРБИЈИ.... 341
Радомир Зекавица, Зоран Кесић
„ПОЛИЦИЈСКИ ЦИНИЗАМ“ КАО ОБЕЛЕЖЈЕ ПОЛИЦИЈСКЕ
СУБКУЛТУРЕ И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА ОДНОС ПОЛИЦИЈЕ И
ВЛАДАВИНЕ ПРАВА 359
Марија Мићовић
КАРАКТЕРИСТИКЕ ИНФРАСТРУКТУРНИХ СИСТЕМА 375
Светлана Ристовић
СТРЕС КАО ФАКТОР УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ И ЗАШТИТЕ У
ИНСТИТУЦИЈАМА БЕЗБЕДНОСТИ 385
Драган Млађан, Бобан Милојковић
БЕЗБЕДНОСТ СТАНОВНИШТВА У УСЛОВИМА ГЛОБАЛНИХ
КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА..... 405

ПРЕДГОВОР

За нама је последња истраживачка година реализовања научно-истраживачког пројекта под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат је реализовала Криминалистичко-полицијска академија у Београду, почев од 2011. године, а финансирао га је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, под бројем ОИ 179045.

У току реализовања овог пројекта, чланови научноистраживачког тима објављивали су бројне научне и стручне радове и учествовали у реализовању многих научних скупова у земљи и иностранству. На тај начин, научној и стручној јавности саопштени су резултати које су истраживачи остварили током реализовања овог пројекта, и промовисани су напори Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства унутрашњих послова и Криминалистичко-полицијске академије који су, осим ка унапређивању српске научне мисли и подстицању полицијске и криминалистичко-безбедносне праксе, усмерени и ка доприносу развоја безбедносне културе грађана и јавних службеника. С тим у вези, настао је и овај тематски зборник радова националног значаја, шести по реду, са насловом *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму VI*. То је осма публикација едиције *ΑΣΦΑΛΕΙΑ*, у оквиру које су објављени резултати који су постигнути у оквиру овог пројекта.

Као круну истраживачког ангажовања и крајњи домет у „зони“ практичне применљивости и друштвене оправданости овог пројекта, с поносом могу да поменем препознавање наших напора од стране Владе Републике Србије и Министарства унутрашњих послова Републике Србије који су ангажовали троје чланова нашег научноистраживачког тима (проф. др Драгану Коларић, проф. др Младена Бајагића и моју маленкост) за израду националне стратегије Републике Србије за супротстављање тероризму и акционог плана Републике Србије за спровођење ове стратегије. Тиме су, у великој мери, научно и стручно верификовани резултати

VI Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму

који су постигнути током реализовања овог научноистраживачког пројекта. Криминалистичко-полицијска академија ово сматра великим успехом, признањем њеног ангажовања и резултатом добре сарадње са Владом и Министарством унутрашњих послова Републике Србије. Идејно решење ове Стратегије, које су сачинили истраживачи Академије, приказано је у овом зборнику радова.

Најзад, захвалио бих свим пријатељима Криминалистичко-полицијске академије који су на било који начин допринели успешности овог пројекта. Посебно бих захвалио рецензентима, проф. др Радомиру Милашиновићу, др Јовану Ђирићу и др Марку Николићу, који већ дуже време подржавају наше истраживачке напоре. Речима се не може исказати захвалност госпођи Марији Величковић, аналитичарки Министарства просвете, науке и технолошког развоја, која нам годинама помаже у реализовању овог пројекта.

Руководилац пројекта
Проф. др Саша Мијалковић

УВОДНИ РАД

ПРЕМИСЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА ИЗРАДУ НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА

Саша Мијалковић¹

Младен Бајагић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Република Србија је деценијама угрожена тероризмом. Истовремено, држава Србија никада није имала јединствени стратегијски документ у којим би исказала своја општа опредељења о методама, циљевима и разлозима заштите своје територије, суверенитета, грађана, имовине и националних интереса од тероризма. Данас, у ери евроатлантских интеграција, Србија има обавезу, али и национални интерес да донесе и усвоји националну стратегију против тероризма и акциони план за спровођење ове стратегије. С тим у вези, Влада Републике Србије и Министарство унутрашњих послова формирали су мултидисциплинарни експертску радну групу с циљем израде нацрта предметне стратегије, као и предметног акционог плана. Истраживачи Криминалистичко-полицијске академије су, као чланови ове групе, дали своје виђење изгледа и садржаја ових стратегијских докумената. У овом раду приказан је предлог садржаја стратегије Републике Србије против тероризма.

Кључне речи: национална безбедност, тероризам, национална стратегија против тероризма, Република Србија, европске интеграције, Европска унија.

Увод

Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности у „животима држава“ свој практични значај добијају након Другог светског рата. Таква документа су била типична за земље „глобалног Запада“, а тек много касније и за земље „глобалног истока“. Стратегијска документа су од претежног значаја за унапређење многих сфера државног и друштвеног живота, а у ери глобализације тероризма и организованог криминала, њихов значај постаје још већи.³

1 Редовни професор, sasa.mijalkovic@kpa.edu.rs

2 Редовни професор, mladen.bajagic@kpa.edu.rs

3 С. Мијалковић; С. Вуковић, Стратегијска документа као основа за дефинисање стандарда и процедура за превенцију и сузбијање савремених проблема

Како су тероризам и организовани криминал нарастајући безбедносни проблеми, то је и потреба за стратегијским опредељивањем држава у решавању ових проблема све неопходнија.⁴ У том смислу, Република Србија је почела процес израде и имплементације националне стратегије против тероризма.⁵ Текст који следи, био је идејна платформа за израду поменутих стратегијских докумената.

1. Увод Стратегије

Сматрајући људске животе, имовину, слободу, мир и безбедност виталним људским, националним, европским и универзалним вредностима и интересима, а свесна да су они често угрожени тероризмом и другим видовима политичког насиља, Република Србија је одлучна да спречи, сузбије и отклони последице сваког терористичког чина који је уперен против њених грађана и националних вредности и да настави са давањем личног доприноса међународним напорима у супротстављању тероризму.

После доношења *Стратегије националне безбедности Републике Србије*⁶ инкриминисања терористичких појава Кривичним закоником⁷ и усвајања Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма⁸,

националне безбедности, *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму I*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 1–16.

- 4 Г. Бошковић; С. Мијалковић; Д. Субошић, Утицај криминалистичко-обавештајне стратегије на супротстављање организованом криминалу, *Ревија за криминологију и кривично право*, број 3, vol. 48, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010, стр. 213–224.
- 5 Први састанак *Радне групе за израду Националне стратегије за борбу против тероризма* одржан је 5. августа 2015. године, у просторијама Министарства унутрашњих послова Републике Србије у Београду. Њему су присуствовали и аутори овог рада. Пре тога, 31. јула 2015. године аутори овог рада предали су *Нацрт Стратегије*, који је презентован у облику који је приказан у овом раду.
- 6 Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88/2009.
- 7 Кривични законик, „*Сл. гласник РС*“, број 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
- 8 Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „*Сл. гласник РС*“, број 20/2009, 72/2009 и 91/2010.

Националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма од 31. децембра 2014. године и Закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма⁹, Република Србија усваја и *Стратегију Републике Србије за супротстављање тероризму/Стратегију Републике Србије против тероризма*.¹⁰

*Стратегија Републике Србије за супротстављање тероризму/Стратегија Републике Србије против тероризма*¹¹ (у даљем тексту: Стратегија) је израз најискреније и најоштрије осуде тероризма и општих опредељења Владе Републике Србије (у даљем тексту: Влада) да, уважавајући међународне и националне стандарде у заштити људских слобода и права, тековина демократског друштва, владавине права и људских, државних, међународних и глобалних вредности и интереса, употребом савремених легалних и легитимних мера, метода и средстава

9 Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма, „Сл. гласник РС“, број 29/2015.

10 Примери назива стратегија против тероризма су: UN: United Nations Global Counter Terrorism Strategy; EU: The European Union Counter Terrorism Strategy; USA: National Strategy for Counterterrorism; UK: National Counterterrorism strategy 2011-2015; Sweden: Sweden's national counter-terrorism strategy; Spain: Plan Estrategico Nacional De Lucha Contra La Radicalizacion Adicalizacion Violenta; The Kingdom of Saudi Arabia Initiatives and Actions to Combat Terrorism; Makedonija: Национална стратегија за борба против перење пари и финансирање на тероризам; Хрватска: Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма; Finska: National counter-terrorism strategy; Црна Гора: Стратегија за превенцију и сузбијање тероризма, прања новца и финансирање тероризма; БиХ: Стратегија Босне и Херцеговине за превенцију и борбу против тероризма итд.

11 У безбедносној пракси, у медијима, у литератури и у појединим правним и стратегијским актима често се за супротстављање угрожавајућим појавама користи реч „борба“ (нпр., борба против тероризма). Овај термин је својствен решавању проблема оружаног, војног карактера, не и невојних безбедносних проблема у које се сврстава тероризам. Осим тога, термин има превасходно репресивни призив, истиче идеју сузбијања – кажњавања и одмазде према носиоцима угрожавајуће појаве, чиме се у други план стављају (или чак занемарују) спречавање угрожавајуће појаве, отклањање настале штете и враћање угрожене вредности у првобитно стање и заштита и помоћ жртвама. Зато је уместо речи борба прикладније користити реч „супротстављање“, која је заједнички садржалац свих сфера решавања безбедносних проблема: превентивне, репресивне, санационе и третмана жртава. С. Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 281.

заштити друштво и државу, и допринесе заштити међународне заједнице од тероризма.

Република Србија потврђује опредељење да своје ангажовање на супротстављању тероризму настави уважавањем међународног права и стандарда, а првенствено у духу *Глобалне противтерористичке стратегије Уједињених нација*¹² и *Стратегије Европске уније против тероризма*¹³ која се заснива на тзв. „4 стуба“ супротстављања тероризму: *спречити тероризам, заштитити од тероризма, пратити и сузбити појаве тероризма и одговорити на тероризам отклањањем последица.*

Следећи универзалне и европске стандарде, Република Србија ће, у оквиру напора на супротстављању тероризму, деловати на „4 паралелна колосека“: *превенција тероризма, сузбијање тероризма, асанација последица и ревитализација угрожених вредности и интереса и заштита, помоћ и подршка жртвама тероризма.* Република Србија је спремна да се тероризму супротстави на националном и међународном нивоу, у оквиру националног и међународног права.

На пољу *превенције тероризма*, Република Србија ће настојати да ангажовањем националних и наднационалних безбедносних субјеката, институција и тела владиног и невладиног сектора плански, организовано, координирано и континуирано предузима мере научноистраживачког, нормативног, економско-социјалног, миграционо-политичког, информативно-едукативног и сличног карактера, које су усмерене ка отклањању узрока, односно ка спречавању настанка појава и последица радикализма и тероризма.

У оквиру *сузбијања тероризма* Република Србија ће, ангажовањем одређених субјеката државног и недржавног сектора и легалном и легитимном применом правних, полицијских, криминалистичко-форензичких, обавештајних и других безбедносних метода, настојати да открије кривична дела у вези са тероризмом, да расветли све чињенице и околности у вези са извршеним кривичним делима, да пронађе извршиоце кривичних дела и обезбеди доказе о кривици извршилаца, да оптужи осумњичене извршиоце кривичних дела, те да осигура фер и правично суђење извршиоцима кривичних дела и извршење изречених правоснажних санкција и да одузме средства која су коришћена за извршење кривичних дела или су стечена извршењем кривичних дела.

12 *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: activities of the United Nations system in implementing the Strategy*, United Nations – General Assembly, A/66/762, 4/2012.

13 *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Council of the European Union, Brussels, 14469/4/05 REV 4, 30. november 2005.

Асанацијом последица и ревитализацијом угрожених вредности Република Србија ће применом извесних информативно-едукативних, медицинских, материјално-финансијских, техничких, инжињерских, машинских, грађевинских, информационих, против-нуклеарно-хемијско-биолошких и других метода настојати да што ефикасније отклони последице које су настале терористичким актима и да угрожена добра и вредности што пре врати у пређашње, односно у функционално стање.

Најзад, Република Србија ће настојати да кроз националне и наднационалне безбедносне механизме пружи *заштиту, помоћ и подршку жртвама тероризма*, отклањањем штетних последица примарне виктимизације терористичким нападима, спречавањем секундарне виктимизације неадекватним поступањем органа формалне социјалне контроле злочина и спречавањем терцијарне виктимизације жртава поновним угрожавањем од стране терориста. То ће постићи мерама које су превасходно усмерене ка заштити жртава (мере заштите жртава од санкција унутрашњег казног права, мере заштите личне безбедности жртве и чланова њене породице, мере заштите менталног интегритета жртве, мере заштите права жртава на обештећење за штету насталу извршењем кривичног дела и мере заштите жртава-сведока од „нефер“ третмана у кривичном поступку) и мерама које су превасходно усмерене ка пружању помоћи и подршке жртвама (саветодавна помоћ, медицинска помоћ, психолошка помоћ и подршка, правна помоћ и подршка, социјална помоћ, помоћ при репатријацији жртава-странаца и помоћ и подршка при реинтеграцији жртава у свакодневне животне токове).

Тежећи пуноправном чланству у Европској унији и у другим облицима међународне институционалне сарадње, Република Србија је непоколебљива у намери да јединственим стратешким приступом, и уз помоћ и у сарадњи са другим државама и међународном заједницом, развије свеобухватне националне капацитете, стандарде и процедуре за ефикасно супротстављање свим појавним облицима екстремизма и тероризма, што су најприсутнији облици политичког насиља у свету.

Република Србија је свесна и посебних опасности које долазе из везе тероризма са другим облицима политичког насиља и криминала, као што су унутардржавни етнички и верски сукоби, активности сепаратистичких, паравојних, неонацистичких, неофашистичких и национал-шовинистичких покрета, као и трансационалног

организованог криминала, према којима ће такође бити усмерени пажња и противтерористичке активности Републике Србије.

Стога је доношење и имплементација ове Стратегије од најширег значаја за све грађане Републике Србије и важан је корак у процесу придруживања Европској унији и постизању пуне сагласности око вредности и циљева Европске спољне и безбедносне политике и других међународних стратешких опредељења у области безбедности. Стратегијом Влада утврђује политику у области успостављања ефикасног националног система безбедности за супротстављање тероризму, којом дефинише визију, мисију, стратешке и операционе циљеве, улоге и одговорности државних и недржавних субјеката, посебно субјеката националног система безбедности као што су Министарство унутрашњих послова, Војска, обавештајно-безбедносни систем Републике Србије, Управа за спречавање прања новца, Царински органи и други, и одређује оквире за израду планова имплементације. Такође, Стратегијом се стварају додатни услови за ефикасније укључивање Републике Србије у регионални, европски и светски концепт супротстављања тероризму.

Овако конципирана, Стратегија је усклађена са Националним програмом за интеграцију у Европску унију, као и са текућим реформским процесима у земљи, пре свега оним који су наведени у документу „Европско партнерство“. Она је у чврстој концепцијској и функционалној вези са Стратегијом националне безбедности Републике Србије, као и са другим стратегијама Републике Србије које се односе на области: интегрисаног управљања државном границом, решавања питања избеглица и интерно расељених лица, подршке развоју малих и средњих предузећа и предузетништва, развоја младих, енергетике, јавног саобраћаја, односно са стратегијама супротстављања: организованом криминалу, корупцији, прању новца, финансирању тероризма, недозвољеној трговини дрогама, кријумчарењу оружја, илегалним миграцијама, трговини људима, насиљу и недоличном понашању на спортским приредбама, дискриминацији, сиромаштву, незапослености итд.

Влада ће створити све неопходне политичке и правне претпоставке за успешну примену Стратегије. Истовремено, Влада ће преко својих институција активно развијати поверење и сарадњу са грађанима и целом јавности ради повезивања свих снага и потенцијала друштва у супротстављању тероризму. Најзад, Влада ће учинити све напоре на

унапређивању међународне сарадње и добијању адекватне иностране и међународне помоћи и подршке у имплементирању Стратегије.

2. Појам и обележја тероризма

Традиционално, тероризам се у Републици Србији одређује као смишљена, сврсисходна и често организована и систематска употреба насиља и застрашивања ради стварања или искоришћавања атмосфере страха грађана и носилаца власти, с циљем прокламовања извесних идеолошких, најчешће политичких вредности, циљева или интереса и присиљавања државних власти да удовоље захтевима терориста. Циљеви терориста могу да буду и легитимни, али је тероризам као средство њиховог достизања незаконито и морално недопустиво.¹⁴

Као таквог, тероризам традиционално одликују: свесна и намерна употреба насиља или претња насиљем; политичка, верска и етничка мотивисаност, циљеви и поруке; незаконитост и неморалност; стварање и искоришћавање атмосфере страха, ужаса, панике и неповерења грађана у државне органе; невине (намерне или насумичне) жртве; јавност последица терористичких аката и жеља за публицитетом терориста.

Међутим, Република Србија је свесна савремене турбулентне политичке стварности и динамичности тероризма којег све више одликују: повећање броја терористичких организација, повећање чланства у терористичким организацијама и повећање броја терориста-појединаца; глобалност, тако да границе више нису баријере тероризму; леталност, променом тактике којом се некада тежило узнемиравању јавности импресивним жестокима акцијама, новом што спектакуларнијом и фанатичнијом тактиком убијања што већег броја цивила, наношењем што веће материјалне штете и застрашивањем што већег броја људи; знатно већа координисаност терориста и већи обим насиља; брисање класичних граница између тероризма и објављеног рата међу државама; све већа радикализација циљева терориста, попут распада држава или уништења целих етничких, верских, расних, социјалних и других група; употреба најразвијеније технологије и усмереност ка уништавању најразвијеније технологије која угрожава свету традицију терориста; повећање напора терористичких организација да дођу у посед оружја за масовно уништавање, због чега је оправдан све већи страх од њихове

14 С. Мијалковић, *Исто*, стр. 220.

употребе; организовање и спровођење од стране транснационалних завереничких мрежа; спровођење од стране фанатичних екстремиста жељних што већег уништавања, уз примену самоубилачких метода, неспремност за преговоре и компромисе и велику мржњу према мети; све снажнија и глобално разграната логистичка подршка и финансијери; појачавање веза са организованим криминалом итд.¹⁵

У том смислу, Република Србија је спремна да, самостално или у оквиру механизма међународне сарадње у безбедности¹⁶, одговори новим изазовима и претњама које носи тзв. „нови тероризам“. Зато је Република Србија настојала да кривично инкриминише све појавне облике тероризма и појава које је нужно прате.

У нормативном одређењу тероризма, Република Србија прати међународне трендове и уважава и примењује међународне стандарде Уједињених нација¹⁷ и Европске уније¹⁸. Тако су Кривичним закоником терористичке активности санкционисане кроз више инкриминација које су предвиђене у глави *Кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом*.

Кривично дело *Тероризам* (чл. 391) врши онај ко у намери да озбиљно застраши становништво, или да принуди Србију, страну државу или међународну организацију да нешто учини или не учини, или да озбиљно угрози или повреди основне уставне, политичке, економске или друштвене структуре Србије, стране државе или међународне организације: нападне на живот, тело или слободу другог лица; изврши отмицу или узимање талаца; уништи државни или јавни објекат, саобраћајни систем, инфраструктуру укључујући и информационе системе, непокретну платформу у епиконтиненталном појасу, опште добро или приватну имовину на начин који може да угрози животе људи или да проузрокује знатну штету за привреду; изврши отмицу ваздухоплова, брода или других средстава јавног превоза или превоза робе; производи, поседује, набавља, превози, снабдева или употребљава

15 Упореди: С. Мијалковић; М. Бајагић, *Организовани криминал и тероризам*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.

16 Види: М. Бајагић, *Нови концепти безбедности: сарадња у безбедности*, *Безбедност*, 6/2004, Београд, стр. 815–832.

17 Види: *Resolution 1566 – Threats to international peace and security caused by terrorist acts (2004)*, Adopted by the Security Council at its 5053rd meeting, on 8 October 2004.

18 Види: *Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*.

нуклеарно, биолошко, хемијско или друго оружје, експлозив, нуклеарни или радиоактивни материјал или уређај, укључујући и истраживање и развој нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; испусти опасне материје или проузрокује пожар, експлозију или поплаву или предузима друге општеопасне радње које могу да угрозе живот људи; омета или обустави снабдевање водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсом које може да угрози живот људи, казниће се затвором од пет до петнаест година. Кажњива је и сама претња извршењем кривичног дела. Тежи облик кривичног дела састоји се у наступању смрти једног или више лица или у проузроковању великих разарања, а још тежи облик постојаће уколико је при извршењу дела учинилац са умишљајем лишио живота једно или више лица.

Кривично дело *Јавно подстицање на извршење терористичких дела* (чл. 391а) врши онај ко јавно износи или проноси идеје којима се непосредно или посредно подстиче на вршење кривичног дела Тероризам.

Кривично дело *Врбовање и обучавање за вршење терористичких дела* (чл. 391б) врши онај ко у намери извршења кривичног дела Тероризам врбује друго лице да изврши или учествује у извршењу тог дела или да се придружи терористичком удружењу ради учествовања у извршењу тог кривичног дела. Дело ће извршити и онај ко даје упутства о изради и коришћењу експлозивних направа, ватреног или другог оружја или штетних или опасних материја или обучава другог за извршење или учествовање у извршењу кривичног дела Тероризам.

Кривично дело *Употреба смртоносне направе* (чл. 391в) извршиће онај ко у намери да другог лиши живота, нанесе тешку телесну повреду или уништи или знатно оштети државни или јавни објекат, систем јавног саобраћаја или други објекат који има већи значај за безбедност или снабдевање грађана или за привреду или за функционисање јавних служби направи, пренесе, држи, да другом, постави или активира смртоносну направу (експлозив, хемијска средства, биолошка средства или отрове или радиоактивна средства) на јавном месту или у објекту или поред тог објекта. Ако је том приликом учинилац са умишљајем нанео неком лицу тешку телесну повреду или је уништио или знатно оштетио јавни објекат, постојаће тежи облик кривичног дела. Још тежи облик постојаће уколико је учинилац са умишљајем лишио живота једно или више лица.

Кривично дело *Уништење и оштећење нуклеарног објекта* (чл. 391г) врши онај ко у намери да другог лиши живота, нанесе тешку телесну

повреду, угрози животну средину или нанесе знатну имовинску штету, уништи или оштети нуклеарни објекат на начин којим се ослобађа или постоји могућност да се ослободи радиоактивни материјал. Тежи облик дела постојаће уколико је том приликом учинилац са умишљајем нанео неком лицу тешку телесну повреду или је уништио или знатно оштетио нуклеарни објекат. Најзад, најтежи облик дела постојаће уколико је учинилац са умишљајем лишио живота једно или више лица.

Кривично дело *Угрожавање лица под међународном заштитом* (чл. 392) извршиће онај ко према лицу под међународном заштитом изврши отмицу или неко друго насиље, или нападне на његове службене просторије, приватан стан или превозно средство. Тежи облик дела састоји се у наступању смрти једног или више лица, а још тежи и у умишљајном лишењу живота. Посебан облик дела састоји се у угрожавању сигурност лица под међународном заштитом озбиљном претњом да ће напасти њега, његове службене просторије, приватан стан или превозно средство.

Кривично дело *Финансирање тероризма* (чл. 393) чини онај ко непосредно или посредно даје или прикупља средства са циљем да се она користе или знајући да ће се користити, у потпуности или делимично, у сврху извршења кривичних дела из чл. 391. до 392. Кривичног законика или за финансирање лица, групе или организоване криминалне групе који имају за циљ вршење тих дела.

Кривично дело *Терористичко удруживање* (чл. 393а) извршиће два или више лица која се удруже на дуже време ради вршења кривичних дела из члана 391. до 393. Кривичног законика.

Такође, терористички напади се често манифестују и као нека од *кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја*, као што је угрожавање саобраћаја опасном радњом и опасним средством, угрожавање безбедности ваздушног саобраћаја, угрожавање безбедности ваздушног саобраћаја насиљем, отмица ваздухоплова, брода и другог превозног средства, пиратство, тешка дела против безбедности јавног саобраћаја итд.

Република Србија ће наставити са преиспитивањем наведених инкриминација и спремна је да их ревидира уколико за то буду постојале оправдане потребе или уколико дође до промена стандарда кривичноправног квалификовања појава тероризма у оквиру Уједињених нација и Европске уније.

3. Визија и мисија

Република Србија нема дилема у погледу потребе и оправданости настављања започетих самосталних активности и ангажовања националних капацитета у оквиру регионалних, европских и универзалних институција, на пољу заштите и унапређења националне безбедности, безбедности балканског региона, безбедности региона Југоисточне Европе и уопште Европе, и глобалне безбедности.

Као држава која је била озбиљно угрожена унутрашњим и међународним тероризмом, али и као држава која је константно потенцијално угрожена бројним видовима политичког насиља од стране појединих екстремних политичких, националистичких и верских група, Република Србија је опредељена и спремна да настави са давањем несебичног доприноса у контроли појава које на било који начин имају везе са тероризмом, било да је унутрашњег или међународног домаћаја.

С тим у вези, визија Републике Србије је: *безбедни грађани и заштићене виталне државне и националне вредности и интереси од терористичких претњи, али и проактивни, несебични и искрени допринос Републике Србије у свеобухватној противтерористичкој заштити безбедности других држава и њених грађана, националних вредности и интереса, као и допринос заштити међународних и глобалних вредности од терор* Овако постављена визија Републике Србије у супротстављању унутрашњем и међународном тероризму остварива је имплементацијом следеће мисије: *Република Србија успоставила је и континуирано ће унапређивати национални систем за супротстављање тероризму и појавама које су повезане са тероризмом на пољу праћења, превенције и сузбијања тероризма, заштите и унапређења безбедности потенцијалних и стварних жртава и мета тероризма и брзе асанације и ревитализације вредности и интереса које су угрожене тероризмом, уважавајући људске слободе и права, национално, европско и право и стандарде Уједињених нација и других међународних организација, искреном и ефикасном међународном сарадњом.*

Домети и ефекти овако постављене визије и мисије Републике Србије у области супротстављања тероризму биће потпуно транспарентни, у мери у којој то дозвољавају интереси људске, националне, регионалне и универзалне безбедности, међународни споразуми о саради у безбедности и потребе безбедносно-обавештајних активности, опе-

ративно-криминалистичких обрада и судског ислеђивања појава тероризма.

4. Стратешки циљеви

Опасност од тероризма по безбедност Републике Србије и њених грађана је реална, као што је реална и процена да Република Србија може бити мета међународног тероризма тиме што ће бити терористички угрожена са територија суседних држава, и што би територија Републике Србије могла бити база терориста који делују против суседних, али и других европских држава.

Зато, уз уважавање постављене визије и мисије Републике Србије у супротстављању тероризму, Република Србија има јасне и недвосмислене стратешке циљеве:

- *стратешки циљ 1*: унапређење постојећих и развијање напреднијих програма превенције сваког вида екстремизма и идеолошко-политички мотивисаног насиља. У ту сврху, јачаће се редовни образовни процес, али и едукативне и информативне кампање о штетности тероризма, начинима правременог препознавања терористичких претњи и реаговања у случајевима терористичких напада;
- *стратешки циљ 2*: јачање институционалних капацитета, стандарда и процедура за деловање субјеката државног и недржавног сектора у обавештајном праћењу и истраживању, откривању, криминалистичкој обради, истрази, суђењу и санкционисању појава у вези са тероризмом, првенствено терориста и лица која им пружају логистичку подршку и финансирају њихове акције. Овај приступ биће заснован на „стратегији нулте толеранције“, али уз максимално уважавање људских слобода и права жртава тероризма, грађана, терориста и лица која су са њима повезана;
- *стратешки циљ 3*: подршка постојећим капацитетима за заштиту, подршку и помоћ жртвама терористичких напада и лицима која су потенцијално и реално угрожена тероризмом. Овај приступ биће базиран на принципима „недискриминације“ и „најбољег интереса жртве“, уважавањем међународних стандарда заштите жртава злочина, посебно жртава политички мотивисаног насиља;
- *стратешки циљ 4*: развој националних капацитета, стандарда и

процедура за поступање у ванредним ситуацијама које су изазване терористичким нападима. При томе, уважиће се принципи „хитности реакције и ревитализације угрожених вредности“, „минимизирања штете“ и „економичности реакције“;

- *стратешки циљ 5*: унапређење ефикасности националног система безбедности државне границе, посебно граничних прелаза који ће, приликом приступања Републике Србије Европској унији, бити спољне границе Европске уније;
- *стратешки циљ 6*: унапређење постојеће и ширење нових облика међународне сарадње на пољу безбедности, посебно у области супротстављања идеолошко-политички мотивисаном насиљу, али и другим облицима криминала који могу имати везе са тероризмом, попут организованог криминала и илегалних миграција;
- *стратешки циљ 7*: јачање вредности и тековина демократског друштва, посебно људских слобода и права, недискриминације и толеранције на унутрашњем и међународном плану;
- *стратешки циљ 8*: унапређење безбедносне културе грађана, како би благовремено препознали терористичке претње, ефикасно их избегли, спречили наступање штетних последица, алармирали надлежне државне органе и учествовали у отклањању штетних последица изведених терористичких напада.

Република Србија ће наставити са праћењем појава екстремизма и тероризма на својој територији и у свету и, у складу са националним безбедносним потребама и безбедносним потребама пријатељских држава, ревидирати стратешке циљеве у супротстављању тероризму.

5. Циљеви спровођења Стратегије

Циљеви спровођења Стратегије проистичу из пројектоване визије, мисије и стратешких циљева и њихова су операционализација.

Стратешки циљ 1: унапређење постојећих и развијање напреднијих програма превенције сваког вида екстремизма и идеолошко-политички мотивисаног насиља.

У односу на стратешки циљ 1, циљеви спровођења Стратегије су:

- унапређена међуетничка и међуверска сарадња и толеранција;
- унапређена толеранција и свест о мултикултуралној коегзистенцији код припадника неформалних друштвених група које традиционално пропагирају екстремизам (неонацисти/неофашисти, анархисти, екстремни навијачи спортских клубова, деструктивне верске секте, деструктивне мотоциклистичке и сличне групе);
- унапређена свест ученика основних и средњих школа о штетности екстремизма и тероризма, кроз изучавање релевантних наставних садржаја у оквиру извесних наставних предмета, првенствено у оквиру Грађанског васпитања и Веронауке;
- унапређена свест грађана Србије кроз извесне медијске кампање о штетности екстремизма који производе непријатељства, ксенофобију, хомофобију, маргинализованост, предрасуде и сукобе идентитета и подстичу међуетничку, међуверску, међурегионалну, политичку и нетолеранцију и мржњу сваке друге врсте;
- унапређена сарадња грађана са службама безбедности;
- ојачани економски потенцијали и привреда, пре свега мало и средње предузетништво на подручјима тзв. „неуралгичних екстремистичких тачака“, попут георегија Рашке области; Прешева, Бујановца и Медвеђе; Димитровграда и Босилеграда; Војводине и Неготинске крајине;
- побољшани механизми надзора и контроле над производњом, прометом, држањем и коришћењем оружја и експлозивних материја;
- ефикасније акције легализације оружја у илегалном поседу и враћања оружја у илегалном поседу без позивања на кривичну одговорност лица или кроз програме „владиног откупа оружја у илегалном поседу“;
- поузданији индикатори за благовремено откривање потенцијалних терориста и терориста који припремају терористичке нападе и ефикаснија методологија одвраћања од вршења терористичких напада, пружања адекватне помоћи (нови

идентитет и пребивалиште, запослење и сл.) и придобијања (потенцијалних) терориста за сарадњу са снагама безбедности и за реинтеграцију у свакодневне друштвене токове;

- ефикаснији механизми безбедносног проверавања лица, уз уважавање демократских принципа и стандарда људских права;
- ефикаснија изолација осуђеника-терориста како током издржавања затворске казне не би ширили терористичку пропаганду и комуницирали са терористима који су на слободи;
- строжа контрола и кривичноправна реакција према српским држављанима – учесницима добровољачких војних и паравојних формација у конфликтним подручјима широм света;
- унапређени механизми безбедносне заштите одређених личности и објеката;
- унапређени механизми безбедности државне границе, кретања и боравка странаца, као и поступци давања статуса избеглица и азиланата на начин којим се штити безбедност грађана Европске уније и Републике Србије, уз уважавање људских слобода и права;
- унапређени механизми безбедности друмског, железничког, воденог и ваздушног саобраћаја и праћења и контроле учесника у саобраћају;
- унапређени механизми заштите критичне инфраструктуре на територији Републике Србије, укључујући безбедност националних информационих ресурса;
- унапређени механизми заштите природних ресурса, првенствено ваздуха, воде и земљишта од тероризма, као и заштите критичне инфраструктуре, друштвених активности и ресурса који се ослањају на природне ресурсе (нпр., пољопривреде од агротероризма, водовода, електровода, гасовода, канализације итд.);
- унапређени механизми складиштења, ограниченог приступа и управљања отпадом, посебно високотоксичним, нуклеарним, хемијским и биолошким отпадом, како би се смањила могућност злоупотребе у терористичке сврхе;
- унапређен научноистраживачки и образовни рад на пољу превенције и сузбијања, али и третмана жртава и отклањања последица екстремизма и тероризма;

- унапређени механизми превенције злоупотребе интернета и других савремених видова комуницирања у сврху ширења терористичке пропаганде, планирања, организовања и извођења терористичких напада;
- развијени механизми (стална тела, процедуре и мере) безбедности на нивоу локалне самоуправе (савети за безбедност градова и општина);
- акредитовани национални центри за образовање и стручно усавршавање припадника полиције и служби безбедности у области методике обавештајно-криминалистичког праћења, обавештајно-криминалистичког истраживања, откривања, разјашњавања и доказивања, као и форензичке обраде и вештачења трагова и доказа кривичних дела у вези са тероризмом и финансирањем тероризма, као и за унапређивање знања и безбедносне културе припадника државног сектора безбедности у вези са појавама екстремизма, радикализма и тероризма;
- унапређена међународна сарадња на пољу превенције екстремизма и тероризма.

Стратешки циљ 2: јачање институционалних капацитета, стандарда и процедура за деловање субјеката државног и недржавног сектора у обавештајном праћењу и истраживању, откривању, криминалистичкој обради, истрази, суђењу и санкционисању појава у вези са тероризмом, првенствено терориста и лица која им пружају логистичку подршку и финансирају њихове акције.

У односу на стратешки циљ 2, циљеви спровођења Стратегије су:

- нова методологија безбедносног праћења и процењивања ризика и претњи од екстремистичких појава попут етнички, верски, полно, родно, географски и идеолошко-политички мотивисаног насиља;
- поузданији индикатори и ефикасније процедуре криминалистичко-оперативне обраде случајева финансирања тероризма и прања новца у сврху финансирања тероризма;
- ефикасније процедуре криминалистичко-оперативне обраде терористичких аката и испољавања екстремизма;
- поузданији индикатори и ефикасније процедуре криминалистичко-оперативне обраде случајева финансирања тероризма

- и прања новца у сврху финансирања тероризма;
- ефикасније процедуре форензичке обраде лице места и активних и пасивних актера терористичких аката;
- деполитизовани, декриминализовани, професионализовани и специјализовани државни (пре свега: полицијски, војни, обавештајно-безбедносни, царински и правосудни) органи за супротстављање организованом криминалу и тероризму, уз јачање механизма унутрашње и спољне контроле рада сектора безбедности;
- утврђена оспособљеност и лустрација актуелних припадника служби безбедности који раде на спречавању и сузбијању екстремистичког деловања, посебно старешинског састава;
- унапређена ефикасност рада тужилаштва и судова у процесуирању појава тероризма, као и поштена казнена политика, уз доследно спровођење политике нулте толеранције и сразмерности казне и опасности изазване извршењем кривичног дела;
- прецизно и јасно дефинисана улога оружаних снага Републике Србије (Војске Србије) у супротстављању тероризму, што у пружању логистичке подршке, што у стављању на располагање људских и материјалних ресурса полицији и правосудним органима;
- унапређена међународна сарадња у безбедности и антитероризму;
- унапређено уважавање људских слобода и права, како грађана (посебно група и мањина) и жртава тероризма, тако и извршилаца кривичних дела у вези са тероризмом.

Стратешки циљ 3: подршка постојећим капацитетима за заштиту, подршку и помоћ жртвама терористичких напада и лицима која су потенцијално и реално угрожена тероризмом.

У односу на стратешки циљ 3, циљеви спровођења Стратегије су:

- усвојен посебан закон о заштити жртава кривичних дела, у којем је посебна пажња посвећена жртвама политичког насиља;
- усвојена национална стратегија за заштиту, помоћ и подршку жртвама криминала, посебно жртвама кривичних дела из идеолошко-политичких побуда;

- оснажен невладин сектор, који пружа услуге заштите, помоћи и подршке жртвама тероризма и терористичких претњи, чији је ангажман законски уређен;
- унапређена сарадња субјеката државног и недржавног сектора који пружају заштиту, подршку и помоћ жртвама терористичких напада и лицима која су потенцијално и реално угрожена тероризмом;
- развијена међународна сарадња на пољу заштите, помоћи и подршке жртвама међународног тероризма.

Стратешки циљ 4: развој националних капацитета, стандарда и процедура за поступање у ванредним ситуацијама које су изазване терористичким нападима.

У односу на стратешки циљ 4, циљеви спровођења Стратегије су:

- имплементирани ефикасни програми, планови и процедуре заштите цивилног становништва у Републици Србији у условима ванредних ситуација које су изазване терористичким нападима;
- имплементирани ефикасни програми, планови и процедуре противтерористичке заштите критичне инфраструктуре у Републици Србији;
- унапређени капацитети, стандарди и процедуре поступања медицинских установа у активностима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама које су изазване терористичким нападима;
- јасно дефинисано место и улога недржавног сектора безбедности у активностима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама које су изазване терористичким нападима;
- закључени меморандуми о разумевању и споразуми о сарадњи појединих актера недржавног и државног сектора безбедности у активностима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама које су изазване терористичким нападима;
- оснажене, опремљене и ефикасније снаге и јединице Сектора за ванредне ситуације МУП РС и Цивилне заштите, али и капацитети дипломатско-конзуларних представништва Републике Србије у иностранству да збрину наше држављане који су погођени ванредном ситуацијом која је настала услед терористичког напада;

- развијена међународна сарадња на пољу заштите и спасавања у ванредним ситуацијама које су изазване терористичким нападима.

Стратешки циљ 5: унапређење ефикасности националног система безбедности државне границе, посебно граничних прелаза који ће, приликом приступања Републике Србије Европској унији, бити спољне границе Европске уније.

У односу на стратешки циљ 5, циљеви спровођења Стратегије су:

- унапређена ефикасност механизма интегрисаног управљања државном границом Републике Србије;
- унапређена ефикасност примене мера за спречавање неовлашћеног прелажења државне границе;
- адекватна техничка опремљеност и стручна оспособљеност субјеката безбедности државне границе;
- развијеност процедура и поступака захтевања и додељивања статуса избеглице и азиланта;
- унапређени стандарди и процедуре за брзу и ефикасну реадмисију илегалних миграната;
- унапређени механизми идентификовања лица која су учествовала у паравојним формацијама у сукобима ван Републике Србије.

Стратешки циљ 6: унапређење постојеће и ширење нових облика међународне сарадње на пољу безбедности, посебно у сфери супротстављања идеолошко-политички мотивисаном насиљу, али и другим облицима криминала који могу имати везе са тероризмом, попут организованог криминала и илегалних миграција.

У односу на стратешки циљ 6, циљеви спровођења Стратегије су:

- оснажена и значајнија улога Републике Србије у међународним организацијама и облицима међународне сарадње на пољу спречавања и сузбијања појава екстремизма и политичког насиља;
- унапређена међународна полицијска сарадња у оквиру Интерпола, Европола и механизма сарадње полиција земаља ; Југоисточне Европе;
- унапређена сарадња на пољу обавештајно-безбедносног рада;

- унапређена сарадња на пољу размене и заштите тајних података;
- унапређени механизми пружања међународне кривичноправне помоћи, као и интензивирања сарадња у оквиру Евроцаста.

Стратешки циљ 7: јачање вредности и тековина демократског друштва, посебно људских слобода и права, недискриминације и толеранције на унутрашњем и међународном плану.

У односу на стратешки циљ 7, циљеви спровођења Стратегије су:

- унапређен статус људских слобода и права, посебно од самовоље јавних службеника у примени законских овлашћења;
- појачана свест грађана о личним слободама и правима, али и о људским, државним, националним, међународним и глобалним вредностима и интересима;
- обавештеност грађана о стандардним процедурама кривичноправне реакције на злочин и о потребама сарадње са органима формалне социјалне контроле злочина.

Стратешки циљ 8: унапређење безбедносне културе грађана, како би благовремено препознали терористичке претње, ефикасно их избегли, спречили наступање штетних последица, алармирали надлежне државне органе и учествовали у отклањању штетних последица изведених терористичких аката.

У односу на стратешки циљ 8, циљеви спровођења Стратегије су:

- унапређена безбедносна култура грађана, тако да могу да препознају ризике од екстремизма и тероризма, да препознају потенцијалне терористе, да заштите себе и лица у свом окружењу од терористичких напада, да правилно и правовремено реагују у случају терористичког напада, да алармирају надлежне државне органе и да учествују у ревитализацији угрожених вредности и асанацији угрожених терена;
- отворен простор за међуетнички, међуверски, међуполни, међународни, међурасни и уопште међукултурални дијалог, ради проналажења компромиса за стабилизацију тензија у међудруштвеним односима;
- обавештеност ученика основних и средњих школа о ризицима екстремизма и о могућностима превенције негативних последица екстремизма и тероризма.

Свако ревидирање визије, мисије и стратешких циљева на пољу супротстављања тероризму подразумеваће и ревидирање циљева спровођења ове Стратегије.

6. Безбедносни амбијент и окружење Републике Србије

Унутрашњи безбедносни амбијент Републике Србије

Примена идеолошко-политички мотивисаног насиља у јавном и политичком животу Републике Србије није историјска непознаница. С тим у вези, Република Србија има искрене намере да сваки вид насиља, а посебно онај који је идеолошко-политички мотивисан, смањи на најмању могућу меру. Међутим, и поред неспорне добре воље и запажених напора, Република Србија је суочена са реалним претњама од идолошко-политички мотивисаног насиља, чији носиоци могу да буду следеће екстремистичке скупине:

- *десничарске*, екстремно националистичке и неонацистичке групе, које неретко делују са позиције *регионалног партикуларизма* (сепаратизма);
- *левичарске*, ултралевичарске, антиглобалистичке, антикапиталистичке и студентске групе које се наводно залажу за социјалну правду;
- *политичко-страначки шовинисти*, који изазивају сукобе између припадника различитих политичких опција;
- *екстремистичке навијачке групе* (хулигани), које делују са позиције ултранационализма, које подржавају поједини центри политичке моћи, а финансирају извесне криминалне организације;
- *анархистичке групе*, које призивају рушење поретка, а неретко су повезане са левичарским фракцијама – *анархосиндикалисти*;
- *екстремни Вехабисти* који делују са позиције екстремног изворног исламизма, чак и против припадника Исламске заједнице;
- *припадници деструктивних верских секти и верски фанатици*, који делују у име и за рачун „вере“ коју пропагирају или „божанства“ којем се диве и

- *организоване криминалне групе* које настоје да се инфилтрирају и стекну позиције у структурама власти ради избегавања кривичне одговорности и одузимања незаконито стечене имовине, због чега би прибегли и вршењу насиља и спонзорисању екстремистичких група (посебно на Косову и Метохији).

У погледу тероризма који може настати и развијати се на територији Републике Србије, највећа опасност долази од стране:

- *екстремних Албанаца*, који делују са сецесионистичке и сепаратистичке позиције, доминантно на подручју и са подручја Косова и Метохије, али и на територијама општина Бујановац, Прешево и Медвеђа и
- *екстремних припадника вехабијских и других насилних муслиманских заједница*, које делују са верско-шовинистичких, сепаратистичких и сецесионистичких позиција, доминантно на подручју Рашке области (пре свега у околини Новог Пазара, Сјенице и Тутина). Посебно су опасна лица која су повратници са ратишта у Ираку, Сирији и у другим држава Средњег и Блиског Истока и Северне Африке.

Република Србија је свесна претњи које долазе од наведених екстремистичких група и настојаће да их, самостално и у сарадњи са државама-партнерима и међународном заједницом, спречи и сузбије.

Безбедносно окружење Републике Србије

У погледу спољног безбедносног окружења Републике Србије, евидентне су терористичке претње које долазе од стране:

- *глобално исламистичког тероризма*, оличено у терористичким нападима глобалне исламистичке терористичке мреже „Ал Каида“, следбеника и обожавалаца њене идеологије;
- *ћелије „Ал Каиде“* које су присутне на подручју Босне и Херцеговине и на територији Косова и Метохије, и могу бити активирани за извођење терористичких напада на територији Србије, Босне и Херцеговине, Македоније, Црне Горе, Грчке, али и на територијама других европских земаља;
- *њихове присталице* које нису званично регрутоване у терористичку мрежу „Ал Каида“, али су заслепљени њеном идеологијом и могу да изврше терористичке нападе и

- тзв. „бела Ал Каида“ – екстремни исламисти рођени на тлу земаља глобалног Запада, а које регрутује „Ал Каида“.

Муџахедина који су присутни у Босни и Херцеговини и на Косову и Метохији, који су као добровољци и плаћеници током грађанског етничког и верског рата у Босни и Херцеговини ратовали на страни бошњачких Муслимана, односно косовских Албанаца (такође Муслимана). На овим територијама су се задржали до данашњих дана, с тим што су у међувремену основали породице, запослили се, добили држављанства. Ови исламистички фундаменталисти и фанатици такође могу бити искоришћени у могућим будућим оружаним побунама и тероризму на подручју Босне и Херцеговине, Републике Српске, Србије, Црне Горе, Македоније и Грчке;

Вахабија, који су присутни и делују на подручју Рашке области у Републици Србији и на територији Босне и Херцеговине (првенствено у местима са већинским муслиманским становништвом). Верска заслепљеност и искључивост у пропагирању и упражњавању сопственог виђења и вредности изворног Ислама, Вахабије чини екстремистима, фанатичима и фундаменталистима. До сада је забележено њихово учествовање у оружаним и терористичким дејствима на страним ратиштима (Авганистан, Ирак, Сирија, Либија, Чеченија и сл.), али и терористичко организовање и деловање на подручју Србије (Шумадија, Рашка област, посебно Нови Пазар и околина), Босне и Херцеговине (терористички напади на полицијску станицу у Бугојну, америчку амбасаду у Сарајеву, Полицијску станицу у Зворнику). Стога није немогуће извођење терористичких аката против Републике Србије, њених државних институција и државника и њених грађана, али ни против Муслимана који не упражњавају идеологију Вахабизма и на територији Србије и ван ње. Такође, није нереална ни могућност повезивања Вахабија са следбеницима идеологије „Ал Каиде“. Најзад, евидентно је и идеолошко и организационо повезивање са идеолозима и следбеницима *Исламске Државе* (ISIS), и то најмање из два аспекта: многе екстремне Вахабије са подручја Србије учествују у терористичким актима на страни Исламске државе и они ће се једног дана вратити у Србију, где ће вероватно наставити са пропагирањем идеологије стварања верски чистог исламистичког простора (калифата); друго, Исламска држава настоји да прошири своју идеологију и на подручје Европе, а средине у којима већински живе Вахабити су за то веома погодни, због чега посредством електронских медија позивају екстремне

муслимане и Вахабије на извођење терористичких напада и на оружану побуну на територијама Републике Србије и Босне и Херцеговине и *пропагатора и реализатора великоалбанских претензија*, сепаратистичке и сецесионистичке идеологије којом се пропагира уједињење свих Албанаца у једну јединствену државу (*Велика Албанија, Краљевина Албанија, Етничка Албанија*), на штету територијалне целовитости и суверенитета Републике Србије, Црне Горе, Македоније и Грчке. Како су на Косову и Метохији присутни Ал Каида, Вахабије, муџахедини, терористи Исламске Државе и масовно се злоупотребљава Ислам у борби против Хришћана и других неистомишљеника, великоалбанске претензије исламистичких фундаменталиста су озбиљна претња безбедности Републике Србије и балканског региона, тиме и безбедности Југоисточне Европе и Европске уније.

Република Србија је свесна претњи од унутрашњег и међународног екстремизма и тероризма, као и њихове повезаности. С тим у вези, Република Србија је спремна да, у сарадњи са државама-партнерима и међународним организацијама здружено учествује у спречавању и сузбијању појава међународног тероризма.

7. Правни оквир

Међународни правни оквир

Република Србија је свесна да нарастајући изазови, ризици и претње од тероризма већ дуже времена озбиљно угрожавају њене грађане, државу и шири регион. Такође, свесна је и очекивања међународне заједнице која се тичу успешног решавања свих проблема у вези са тероризмом. С тим у вези, Република Србија има двоструки циљ: унапређење националне, европске и универзалне безбедности и јачање позиције кандидата за пријем у разне облике међународних интеграција, нарочито у Европску унију. На том путу, Република Србија је потписала и ратификовала бројне међународне документе.

Поред тога, донети су и бројни законски прописи и стратегијско-доктринарни документи из области правосуђа, унутрашњих послова, обавештајно-безбедносног система, ванредних ситуација, националне безбедности и одбране који су значајни за супротстављање тероризму.

С тим у вези, у предлогу стратегијског документа, наведени су сви међународни акти које је потписала и ратификовала Република Србија и њене правне претходнице, као и сви законски прописи у вези

са супротстављањем тероризму а који, из техничких разлога, нису наведени у овом раду.

8. Институционални капацитети

Институционални капацитети Републике Србије за супротстављање тероризму имају мултисекторски карактер и чине их државни органи из више државних ресора (министарстава). Генерално, ови државни органи су у саставу министарстава за унутрашње послове, правосуђе, одбрану, саобраћај и финансије, као и поједини аутономни органи који су директно повезани са Владом Републике Србије.

Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се односе на: заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана; спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; одржавање јавног реда и мира; пружање помоћи у случају опасности; склоништа; обезбеђивање зборова и других окупљања грађана; обезбеђивање одређених личности и објеката, укључујући и страна дипломатска и конзуларна представништва на територији Републике Србије; безбедност, регулисање и контролу саобраћаја на путевима; безбедност државне границе и контролу преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравак странаца; промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја; испитивање ручног ватреног оружја, направа и муниције; стварање услова за приступ и реализацију пројеката који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи; заштиту од пожара; држављанство; јединствени матични број грађана; електронско вођење података о личности; пребивалиште и боравиште грађана; личне карте; путне исправе; међународну помоћ и друге облике међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азил; обучавање кадрова; управно решавање у другостепеном поступку по основу прописа о избеглицама, као и друге послове одређене законом.

Више организационих јединица Министарства унутрашњих послова специјализовано је за спречавање и сузбијање појава тероризма:

- *Служба за борбу против тероризма и екстремизма*, у оквиру које се прате и истражују појаве у вези са тероризмом и екстремизмом;

- Служба за сузбијање организованог криминала, која има доминантну улогу у сузбијању различитих видова организованог криминала, али и посебно тешких кривичних дела у која се убрајају: *Убиство највиших државних представника, Оружана побуна, Тероризам, Јавно подстицање на извршење терористичких дела, Врбовање и обучавање за вршење терористичких дела, Употреба смртоносне направе, Уништење и оштећење нуклеарног објекта, Финансирање тероризма, Терористичко удруживање; Прање новца, кривична дела против државних органа и кривична дела против правосуђа.* У обезбеђењу релевантних доказа непосредно сарађује и поступа по инструкцијама Тужилаштва за организовани криминал;
- *Јединица за заштиту* која спроводи Програм заштите учесника у кривичном поступку (осумњичених, окривљених, сведока сарадника, сведока, оштећених, вештака и стручних лица, као и блиских лица за које учесник у кривичном поступку захтева укључење у Програм заштите) за кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, против човечности и других добара заштићених међународним правом и организованог криминала. Јединица примењује мере: физичке заштите личности и имовине; промене пребивалишта или премештања у другу заводску установу; прикривања идентитета и података о власништву; промене идентитета и психолошке и правне помоћи, као и извесне економске и социјалне помоћи;
- *Организациона јединица надлежна за финансијску истрагу* која открива имовину проистеклу из кривичног дела, по службеној дужности или по налогу јавног тужиоца и суда;
- *Служба за борбу против високотехнолошког криминала* која, између осталог, истражује и кривична дела у вези са злоупотребом информационих технологија у терористичке сврхе;
- *Преговарачки тим Министарства унутрашњих послова* који, између осталог, решава талачке ситуације у случајевима отмица лица;
- *Специјална антитерористичка јединица*, која спречава и сузбија тероризам у урбаним зонама;

- *Противтерористичка јединица*, која сузбија тероризам у руралним срединама;
- *Жандармерија*, која врши противтерористичку заштиту копнене зоне безбедности дуж административне линије између централне Србије и Аутономне Покрајине Косово и Метохија;
- *Хеликоптерска јединица*, која пружа логистичку подршку осталим јединицама Министарства унутрашњих послова и *Сектор за ванредне ситуације*, у оквиру кога се обавају послови нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, превентивно-техничке, образовне и информативно-васпитне природе у области организовања, планирања, спровођења и контроле мера заштите животне средине, здравља и материјалних добара грађана, очувања услова неопходних за живот и припремање за превладавање ситуације у условима пожара, елементарних непогода, техничких и технолошких несрећа, дејстава опасних материја и других стања, опасности већих размера које могу да угрозе здравље и животе људи и животну средину или да проузрокују штету већег обима, као и пружање помоћи код отклањања последица проузрокованих у ванредним ситуацијама.

У оквиру Сектора за ванредне ситуације делују: *Управа за превентивну заштиту* (Одељење за спровођење превентивних мера при изградњи објеката, Одељење за спровођење превентивних мера при коришћењу објеката и Одељење за контролу промета и превоза опасних материја); *Управа за ватрогасно-спасилачке јединице*; *Управа за управљање ризиком* (Републички центар за обавештавање (112), Одељење за осматрање, обавештавање, узбуњивање и телекомуникације, Одељење за управљање ризиком од технолошких удеса и терористичких напада и Одељење за управљање програмима и пројектима); *Управа за цивилну заштиту*; *Национални тренинг центар за ванредне ситуације* и *Управе за ванредне ситуације у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу*.

Најзад, *Криминалистичко-полицијска академија* (Криминалистичко-полицијски универзитет у настајању) за потребе Министарства унутрашњих послова и других служби безбедности врши основну и специјалистичку едукацију кадрова у области превенције и сузбијања тероризма, и спроводи научна истраживања о тероризму и антитероризму.

Министарство правде обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: кривично законодавство и законодавство о привредним преступима и прекршајима; поступак пред судовима; организацију и рад правосудних органа; судске вештаке, преводиоце и тумаче; извршење кривичних санкција; рехабилитацију, амнестију и помиловање; изручење; прикупљање података о извршеним кривичним делима против човечности и других добара заштићених међународним правом; доношење решења о предаји окривљених лица Међународном кривичном суду, а на основу правноснажних и извршних судских одлука; спровођење програма заштите учесника у кривичном поступку; адвокатуру и друге правосудне професије; бесплатну правну помоћ; судску стражу; међународну правну помоћ; управљање одузетом имовином проистеклом из кривичног дела; заступање Републике Србије пред Европским судом за људска права и старање о објављивању пресуда тог суда које се односе на Републику Србију и праћење њиховог извршења; припрему прописа о поступку пред Уставним судом и правном дејству одлука Уставног суда; припрему прописа у области борбе против корупције; међународну сарадњу у области борбе против корупције; припрему прописа о црквама и верским заједницама; регистар цркава и верских заједница; припрему прописа о заштити података о личности и тајности података; надзор над применом прописа који уређују тајност података као и друге послове одређене законом.

У оквиру Министарства правде постоје специјализоване организационе јединице које директно или индиректно сузбијају тероризам:

- *Тужилаштво за организовани криминал* које кривично гони кривична дела из области организованог криминала и тероризма (тзв. *специјално тужилаштво*). На његовом челу је Тужилац за организовани криминал (тзв. *специјални тужилац*), који координира рад Службе за сузбијање организованог криминала и осталих државних органа у преткривичном и кривичном поступку. Реч је о тужилаштву посебне надлежности, за територију Републике Србије;
- *Посебно одељење Вишег суда* у Београду је стварно и месно надлежно за вођење кривичних поступака за кривична дела организованог криминала, и то као првостепени суд, док је за одлучивање у другом степену надлежно *Посебно одељење Апелационог суда* у Београду. Сукоб надлежности између редовних судова решава Врховни касациони суд;

- *Посебна притворска јединица* при Окружном затвору у Београду обезбеђује присуство окривљених у кривичним поступцима за кривична дела организованог криминала и других посебно тешких кривичних дела;
- *Посебно одељење за издржавање казне затвора* за кривична дела организованог криминала и тероризма у казнено-поправном заводу затвореног типа са посебним обезбеђењем, у оквиру којег постоји и *Специјална затворска болница*. Ови субјекти основани су у оквиру Управе за извршење заводских санкција;
- *Дирекција за управљање одузетом имовином*, која управља, складишти и располаже имовином стеченом кривичним делима и из јемстава, процењује и евидентира имовину, пружа међународну правну помоћ и врши друге послове по службеној дужности или по налогу јавног тужиоца и суда;
- *Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала* при Вишем јавном тужилаштву у Београду надлежно је за гоњење кривичних дела из области високотехнолошког криминала, за територију целе Републике Србије. Његовим радом руководи *посебни тужилац за високотехнолошки криминал*, који има права и дужности јавног тужиоца;
- *Веће за борбу против високотехнолошког криминала* Вишег суда у Београду поступа у првом степену по предметима кривичних дела из области високотехнолошког криминала. Надлежно је за територију Републике Србије. За одлучивање у другом степену надлежан је Апелациони суд и
- *Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама* обавља послове државне управе и стручне послове којима се доприноси остваривању верских слобода и права и развија међуверска толеранција.
- Најзад, *Правосудна академија* је установа Министарства правде која спроводи процес савременог образовања судија и тужилаца и доприноси професионалном, независном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и тужилачке функције и стручном и ефикасном обављању послова судског и тужилачког особља.

- *Министарство одбране*, између осталог, обавља послове државне управе који се односе на: политику одбране и стратегијско планирање; међународну сарадњу у области одбране и војне сарадње; планирање и припремање мобилизације грађана, државних органа, привредних друштава, других правних лица, предузетника и Војске Србије за извршавање задатака у ванредном стању и ратном стању; планирање, припремање и учешће у мултинационалним операцијама; учешће у цивилној заштити и обучавање за одбрану земље; израду аката и планских докумената којима се планирају мере и радње за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ванредном стању и ратном стању; војну обавезу, радну обавезу и материјалну обавезу; организовање веза и крипто заштите за потребе државних органа и Војске Србије; усклађивање организације веза и информатичких и телекомуникационих система у Републици Србији за потребе одбране; уређивање и припремање територије Републике Србије за потребе одбране; истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме; опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране; безбедност значајну за одбрану; војно школство и научноистраживачки рад итд.

У оквиру Министарства одбране постоје:

- *Војска Србије* која, као организована оружана снага, брани Републику Србију од оружаног угрожавања и извршава друге мисије и задатке у складу с Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе, али и спроводи мере заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
- *Војна полиција*, као специјализована компонента Војске Србије обавља послове сузбијања криминала, контроле и одржавања војног реда и дисциплине, обезбеђења најзначајнијих војних објеката, одређених лица, докумената и наоружања, регулисања и контроле војног путног саобраћаја, противтерористичке заштите у Министарству одбране и Војсци Србије;
- *Инспекторат одбране* који обавља инспекцијске послове који се односе на: усклађивање припрема за одбрану; спровођење одлука и аката председника Републике и Владе; стање оперативних и функционалних способности команди,

јединица и установа Војске Србије; остваривање и усклађивање организације веза и

- Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, које обављају послове безбедности значајне за одбрану, а које су и компоненте националног безбедносно-обавештајног система.
- Најзад, *Универзитет одбране* са Војном академијом и научним институтима даје велики допринос у истраживању појава тероризма и војног одговора на ову претњу безбедности.

Управа за спречавање прања новца је орган државне управе који је у саставу Министарства финансија. Реч је о финансијско-обавештајној служби Републике Србије која је централни орган супротстављања прању новца и финансирању тероризма. Управа активно учествује у раду *MoneyVAL*, комитета Савета Европе који окупља стручњаке за спречавање прања новца; *Egmount Group*, међународног удружења финансијских обавештајних служби и Евроазијске групе за борбу против прања новца и финансирања тероризма.

Царински органи (Управа царина, царинарница и овлашћени царински службеник) су државни органи Републике Србије у саставу Министарства финансија који, контролишући међународни промет робе, штите општу безбедност у ланцу трговине. Вршењем царинске контроле и царинског надзора, царински органи могу да открију оружје, експлозивна средства и друге предмете који се могу злоупотребити за извођење терористичких напада, али и открити новчана средства којима се финансира тероризам.

Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије је национално владино регулаторно и надзорно тело у области ваздушне пловидбе које своје послове обавља у складу са Законом о ваздушном саобраћају Републике Србије и прописима Европске уније. Приоритет је континуиран рад на унапређењу услова за сигуран, безбедан и обезбеђен ваздушни саобраћај по међународним стандардима, уређен ваздушни простор и сарадња са међународним организацијама цивилног ваздухопловства (ICAO, EUROCONTROL, EASA).

Послови безбедности ваздушног саобраћаја у оквиру Директората у надлежности су *Дирекције за сигурност и надзор ваздушног саобраћаја*, која тесно сарађује са ваздухопловном индустријом и Европском агенцијом за сигурност ваздухопловства (EASA).

Најзад, безбедносно-обавештајни систем Републике Србије је, између осталог, надлежан за спречавање и сузбијање свих појава

политички мотивисаног насиља, па и тероризма. Чине га управљачка безбедносна тела и службе безбедности.

Крунско управљачко тело националног безбедносно-обавештајног система је *Савет за националну безбедност Републике Србије* који разматра питања од значаја за националну безбедност и креира политику националне безбедности.

Рад служби безбедности оперативно усклађује *Биро за координацију рада служби безбедности*, који и извршава закључке Савета.

Логистичку подршку Савету за националну безбедност и Бироу за координацију рада служби безбедности, пре свега обављање стручних, административних и других послова пружа *Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података*, коју оснива Влада Србије.

У саставу обавештајно-безбедносног система су три агенције:

- *Безбедносно-информативна агенција*, која формира посебне организационе јединице за обављање послова безбедности у вези са откривањем, праћењем, документовањем, спречавањем, сузбијањем и пресецањем делатности организација и лица усмерених ка вршењу организованог криминала, тероризма и кривичних дела с елементом иностраности, у чему примењују овлашћења утврђена законом и другим прописима које примењују овлашћена службена лица и радници на одређеним дужностима Министарства надлежног за унутрашње послове, у складу са прописима о унутрашњим пословима;
- *Војнобезбедносна агенција* открива, која истражује и документује кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, кривична дела организованог криминала, кривично дело прање новца, као и кривична дела корупције (злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање мита и давање мита) и ако нису резултат деловања организоване криминалне групе, унутар Министарства одбране и Војске Србије и
- *Војнообавештајна агенција* која је надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и

њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца. Реч је о подацима и информацијама које се односе на појаве пролиферације наоружања и војне опреме и претње тероризмом, а усмерене су према систему одбране Републике Србије.

Свесна нарастајуће опасности од тероризма који постаје све софистициранији, Република Србија ће наставити са унапређивањем правног оквира и јачањем институционалних капацитета за спречавање и сузбијање тероризма и појава које су у вези са тероризмом.

9. Противтерористичко ангажовање Републике Србије на међународном плану

Због интернационалне природе тероризма и појава које су повезане са тероризмом, ефикасност Републике Србије на пољу противтероризма условљена је међународним правом и квалитетом сарадње са системима безбедности других земаља и са безбедносним механизмима међународних организација и других облика међународне сарадње у безбедности.

С тим у вези, Република Србија је спремна да настави постојеће и да прихвати нове видове сарадње са другим државама и међународним организацијама на сва тзв. „4 паралелна колосека“ супротстављања тероризму, а пре свега кроз:

- учествовање у изради предлога, доношењу, усвајању и примени међународних докумената (конвенција, препорука, инструкција итд.) у вези са супротстављањем тероризму и појавама које су повезане са тероризмом;
- остваривање међународне-пограничне сарадње становништва суседних држава ради јачања осећаја заједништва, сарадње и толеранције, те развијања културне, уметничке и привредне сарадње;
- спровођење међународних медијских кампања с циљем успостављања и унапређења родне, полне, етничке, расне, верске, регионалне и сваке друге толеранције и пријатељства;
- ефикаснију контролу прелажења државне границе, међународног саобраћаја и међународног кретања лица, робе и капитала;

- унапређивање механизма заштите критичне инфраструктуре од међународног значаја;
- унапређивање механизма контроле међународних илегалних миграција; развој међународних научноистраживачких и примењених пројеката у области превенције и сузбијања тероризма, третмана жртава и отклањања последица екстремизма и тероризма;
- унапређење међународне полицијске и обавештајне сарадње на пољу превенције екстремизма и тероризма;
- унапређивање механизма размене обавештајних информација између надлежних органа, агенција и служби о активним и потенцијалним терористима, кривичним делима политичког криминала и тероризма, укључујући информације о криминалним активностима које су повезане са тероризмом;
- заједничко спровођење истрага од стране органа више држава, у вези са свим околностима случајева међународног тероризма, извршилаца кривичних дела, сарадника и финансијера терориста, кретања финансијских средстава којима се финансира тероризам и добити које се остварују од бављења тероризмом;
- унапређивање координације између надлежних органа, агенција и служби, унапређивање обуке, размене кадрова и других експерата;
- сарадњу са другим државама у обезбеђивању доказа о извршеном кривичном делу тероризма или делу које је са тим повезано;
- формирање сталних заједничких међународних полицијских тимова и радних група за истраживање случајева међународног тероризма;
- стварање могућности за предузимање криминалистичко-оперативних мера од стране органа једне државе на територијама других држава, у случајевима хитног спречавања или сузбијања међународног тероризма;
- развој института екстериторијалне надлежности у сузбијању тероризма, односно могућности кривичног гоњења терориста који нису извршили терористички акт на територији државе

која предузима кривично гоњење, или у случајевима када се тероризам догодио у више од једне државе;

- пружање међународне правне помоћи;
- екстрадицију извршилаца кривичних дела у вези са тероризмом;
- потписивање посебних међународних споразума о заштити жртава и сведока тероризма, уз учешће субјеката владиног и невладиног сектора;
- потписивање посебних међународних споразума о репатријацији странаца – жртава и сведока тероризма;
- потписивање меморандума о разумевању и споразума о међународној сарадњи појединих субјеката недржавног и државног сектора безбедности у активностима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
- унапређивање међународне полицијске сарадње у оквиру Интерпола, Европола и механизма сарадње полиција земаља Југоисточне Европе;
- унапређивање међународне сарадње на пољу размене обавештајних информација и заштите тајних података итд.

Стратешки приступ Републике Србије свеобухватном супротстављању тероризму произилази из тога да је савремени тероризам међународна појава. Зато ће правовремени одговори Републике Србије на међународни тероризам бити међународни и мултилатерални, у оквиру кооперативних ангажмана са другим државама, на бази темељних вредности и интереса међународне заједнице. Својим деловањем на међународном плану, Република Србија наставиће да јача сопствену националну безбедност кроз активан допринос безбедности својих партнера, савезника и међународне заједнице, што уједно препознаје и као своју стратешку опредељеност, одговорност и обавезу.

Уочавајући потребу за ефикасним и правовременим сузбијањем тероризма кроз свеобухватан, координиран и конзистентан приступ, Република Србија на сваки начин подржава незаобилазну глобалну и централну улогу Уједињених нација, али и Европске уније, НАТО, Организације за европску безбедност и сарадњу, Савета Европе, Интерпола, Европола, Евроцаста и Руске Федерације у свим међународним противтерористичким напорима.

Уместо закључка

Усвајање националне стратегије против тероризма није само испуњавање услова Републике Србије за приступање Европској унији, већ реална потреба националне, али и међународне безбедности. Стога је пред Републиком Србијом велики изазов, и још већа дилема: да ли је неопходно донети стратегију којом ће се задовољити услови који се постављају током преговарачких сесија са Европском унијом, или ће се усвојити стратегија којом ће се пројектовати најефективнија дугорочна политика, мере, средства и снаге за спречавање и сузбијање тероризма, заштиту, помоћ и подршку жртвама, асанацији насталих штета и ревитализацији угрожених вредности.

На овом путу, Република Србија није имала дилема: усвојиће се стратегија којом се истовремено дају одговори на актуелне и потенцијалне претње по безбедност Републике Србије, али и одговори на изазове европских интеграција.

Аутори овог рада су настојали да својим предлогом обима и садржаја Стратегије Републике Србије против тероризма задовоље оба национална интереса. Колико су у томе успели, показаће оцене стручне јавности, одлуке Владе и Народне скупштине, али и долазећа безбедносна стварност.

Литература

1. Мијалковић, З; Вуковић, С; Стратегијска документа као основа за дефинисање стандарда и процедура за превенцију и сузбијање савремених проблема националне безбедности, објављено у: *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму I*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 1–16.
2. Бошковић, Г; Мијалковић, С; Субошић, Д; Утицај криминалистичко-обавештајне стратегије на супротстављање организованом криминалу, *Ревизија за криминологију и кривично право*, 3/48, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010, стр. 213–224.

3. Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, „Сл. гласник РС“, број 88/2009.
4. Кривични законик, „Сл. гласник РС“, број 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
5. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Сл. гласник РС“, број 20/2009, 72/2009 и 91/2010.
6. Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма, „Сл. гласник РС“, број 29/2015.
7. Мијалковић, С; *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
8. United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: activities of the United Nations system in implementing the Strategy, United Nations – General Assembly, A/66/762, 4 April 2012.
9. *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Council of the European Union, Brussels, 14469/4/05 REV 4, 30. November 2005.
10. Мијалковић, С; Бајагић, С; *Организовани криминал и тероризам*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
11. *Resolution 1566 – Threats to international peace and security caused by terrorist acts* (2004), Adopted by the Security Council at its 5053rd meeting, on 8 October 2004.
12. Бајагић, М; Нови концепти безбедности: сарадња у безбедности, *Безбедност*, 6/2004, Београд, стр. 815–832.
13. Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism.
14. Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, „Сл. лист СРЈ“ – Међународни уговори, 6/2001;
15. Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом, који допуњава конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, „Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/2001.

16. *Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом, који допуњава конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала*, „Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/2001.
17. *Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији*, „Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“, 2/2002 и „Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, 18/2005;
18. *Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма*, „Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“, 7/2002.
19. *Конвенција Уједињених нација против корупције*, „Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, 12/2005.
20. *Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији*, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, 102/2007.
21. *Конвенција о полицијској сарадњи у југоисточној Европи*, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, 70/2007.
22. *Конвенција Савета Европе о високотехнолошком криминалу*, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, 19/2009.
23. *Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма*, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, 19/2009.
24. *Конвенција Савета Европе о спречавању тероризма*, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, 19/2009.
25. *Конвенција о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података*, „Сл. лист СРЈ“ број 01/92.
26. *Европска конвенција о екстрадицији са додатним протоколима*, „Сл. лист СРЈ“ бр.10/01.
27. *Европска конвенција о трансферу осуђених лица са додатним протоколом*, Сл. лист СРЈ“ број 04/01).
28. *Европска конвенција о сузбијању тероризма*, „Сл. лист СРЈ“ број 10/01),
29. *Европска конвенција о преносу поступка у кривичним стварима*, „Сл. лист СРЈ“ бр.10/01.
30. *Европска конвенција о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима са додатним протоколом*, „Сл. лист СРЈ“ број 10/01 и „Сл. лист СЦГ-Међународни уговори“ број 2/06.

31. *Европска Конвенција о међународном важењу кривичних пресуда са додацима*, „Службени лист СФРЈ-Међународни уговори“ број 13/02 и 02/06.
32. *Споразум о сарадњи у циљу спрјечавања и борбе против прекограничног криминала* „Сл. лист СЦГ- Међународни уговори“ број 05/03.
33. *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала*, „Сл. гласник РС“, број 42/2002, са каснијим изменама и допунама.
34. *Закон о Безбедносно-информативној агенцији*, „Сл. гласник РС“, број 42/2002.
35. *Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку против учинилаца ратних злочина*, „Сл. гласник РС“, бр. 67/2003, са каснијим изменама и допунама.
36. *Царински закон*, „Сл. гласник РС“, број 73/2003, са каснијим изменама и допунама.
37. *Одлука о образовању Комисије за припрему и организацију Националне стратегије руковођења службама за обезбеђење и контролу прелажења државне границе Републике Србије*, „Сл. гласник РС“, број 113/2004.
38. *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, „Сл. гласник РС“, број 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
39. *Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала*, „Сл. гласник РС“, број 61/2005.
40. *Закон о заштитнику грађана*, „Сл. гласник РС“, број 79/2005 и 54/2007.
41. *Кривични законик Републике Србије*, „Сл. гласник РС“, број 85/2005, са каснијим изменама и допунама.
42. *Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица*, „Сл. гласник РС“, број 85/2005.
43. *Закон о програму заштите учесника у кривичном поступку*, „Сл. гласник РС“, број 85/2005.
44. *Закон о полицији*, „Сл. гласник РС“, број 101/2005.

45. Закон о црквама и верским заједницама, „Сл. гласник РС“, број 36/2006.
46. Законик о кривичном поступку, „Сл. гласник РС“, број 46/2006, са каснијим изменама и допунама.
47. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, „Сл. гласник РС“, број 116/2007 и 72/2012.
48. Закон о одбрани, „Сл. гласник РС“, број 116/2007, 88/2009, 88/2009-др. закон, 104/2009-др. закон и 10/2015.
49. Закон о Војсци Србије, „Сл. гласник РС“, број 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон и 10/2015.
50. Закон о спољним пословима, „Сл. гласник РС“, број 116/2007.
51. Одлука о Савету за националну безбедност Републике Србије, Влада Републике Србије, 05 бр.: 02-2866/2007 од 31. маја 2007.
52. Закон о одговорности правних лица за кривична дела, „Сл. гласник РС“, број 97/2008.
53. Закон о заштити државне границе, „Сл. гласник РС“, број 97/2008.
54. Закон о странцима, „Сл. гласник РС“, број 97/2008.
55. Закон о заштити података о личности, „Сл. гласник РС“, број 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012.
56. Закон о агенцији за борбу против корупције, „Сл. гласник РС“, број 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС.
57. Закон о јавном тужилаштву, „Сл. гласник РС“, број 116/2008 са каснијим изменама и допунама.
58. Закон о уређењу судова, „Сл. гласник РС“, број 116/2008 са каснијим изменама и допунама.
59. Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност, „Сл. гласник РС“, број 12/2009.
60. Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, „Сл. гласник РС“, бр. 20/2009, 72/2009 и 91/2010.
61. Закон о забрани дискриминације, „Сл. гласник РС“, број 22/2009.
62. Закон о комуналној полицији, „Сл. гласник РС“, број 51/2009.
63. Закон о сарадњи са Међународним кривичним судом, „Сл. гласник РС“, број 72/2009.

64. Закон о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала, „Сл. гласник РС“, број 72/2009, са каснијим изменама и допунама.
65. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, „Сл. гласник РС“, број 88/2009, са каснијим изменама и допунама.
66. Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, „Сл. гласник РС“, број 88/2009.
67. „Сл. гласник РС“, „Сл. гласник РС“, број 88/2009.
68. Закон о војној, радној и материјалној обавези, „Сл. гласник РС“, број 88/2009 и 95/2010.
69. Закон о тајности података, „Сл. гласник РС“, број 104/2009.
70. Закон о ванредним ситуацијама, „Сл. гласник РС“, број 111/2009, са каснијим изменама и допунама.
71. Царински закон, „Сл. гласник РС“, број 18/2010.
72. Закон о потврђивању Европске конвенције о незастаревању кривичних дела против човечности и ратних злочина, „Сл. гласник РС– Међународни уговори“, број 13/2010.
73. Одлука о наставку активности Републике Србије у одбрани суверенитета и територијалног интегритета Републике Србије, „Сл. гласник РС“, број 51/2010.
74. Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“, број 24/2011.
75. Законик о кривичном поступку, „Сл. гласник РС“, број 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.
76. Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Сл. гласник РС“, број 32/2013.
77. Закон о детективској делатности, „Сл. гласник РС“, број 104/2013.
78. Закон о приватном обезбеђењу, „Сл. гласник РС“, број 104/2013.
79. Закон о потврђивању споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије, „Сл. гласник РС“, број 5/2014.
80. Закон о извршењу кривичних санкција, „Сл. гласник РС“, број 55/2014.

81. Закон о јавном информисању и медијима, „Сл. гласник РС“, број 83/2014.
82. Закон о јавним медијским сервисима, „Сл. гласник РС“, број 83/2014.
83. Закон о заштити узбуњивача, „Сл. гласник РС“, број 128/2014.

PREMISE AND GUIDELINES FOR THE PREPARATION OF THE
NATIONAL STRATEGY OF THE REPUBLIC OF SERBIA AGAINST TERRORISM

Saša Mijalković

Mladen Bajagić

The Academy of Criminalistic and Police studies, Belgrade

Abstract: For decades Serbia is threatened by terrorism. At the same time, the state of Serbia has never had a single strategic document in which they expressed their general orientation about the methods, goals and reasons to protect their territory, citizens, property and national interests from terrorism. Today, in the era of European integration, Serbia has an obligation, but also a national interest issue and adopt a national strategy against terrorism and the action plan for implementing this strategy. In this regard, the government of the Republic of Serbia and the Ministry of Interior formed a multidisciplinary expert group with the aim of drafting respective strategies, as well as the present action plan. Researchers from the Academy of criminalistic and Police studies, as members of this group, gave his view of the layout and content of these strategic documents. In this paper, the proposal content strategy of the Republic of Serbia against terrorism.

Key words: national security, terrorism, national strategy against terrorism, the Republic of Serbia, European Integrations, the European Union.

**СТАНДАРДИ У СУПРОТСТАВЉАЊУ
ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ**

КОНЦЕПЦИЈСКЕ НОВИНЕ У ОПШТЕМ ДЕЛУ КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА СРБИЈЕ И НОРМАТИВНИ АСПЕКТ АДЕКВАТНОСТИ ДРЖАВНЕ РЕАКЦИЈЕ НА КРИМИНАЛИТЕТ

Драгана Коларић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Актуелност теме која се односи на измене Кривичног законика Србије, које супротно многобројним традиционалним схватањима показују да кривично законодавство данас пролази кроз веома динамичну фазу, предодредило су тему чланка.

У раду је дат осврт на актуелну верзију Нацрта Закона о изменама и допунама Кривичног законика Србије, дат је одговор на поједине примедбе које су у току јавне расправе пристигле Комисији која је радила на изменама и допунама и указано је у ком правцу треба наставити започету реформу.

Кључне речи: Кривични законик, дело малог значаја, кућни затвор, доживотни затвор, новчана казна

Уводне напомене

Циљ измена кривичног законодавства треба да буду одредбе чија је сврха реалност и остваривање заштитне функције. Кривично законодавство Србије спада у ред савремених кривичних законодавстава за које се може рећи да пружа довољно могућности за ефикасно сузбијање криминалитета. Измене које се предузимају треба да буду резултат потребе за његовим даљим усавршавањем. Међутим, поставља се питање да ли је тако било посматрајући неколико последњих Закона о изменама и допунама Кривичног законика. Концепција законодавца и разлози доношења Закона о изменама и допунама су значајно различити посматрајући измене и допуне из 2009. и исте из 2012. и 2015. године.

Тако, 2009. године долази до изражаја и доминира кажњавање и коришћење кривичног права у популистичке сврхе², када се приликом

1 Ванредни професор, dragana.kolaric@kpa.edu.rs

2 Тако нпр. 2009. године су извршене измене којима су унете нове одредбе (члан 57. став 2) по којима се казна не може ублажити за поједина кривична

уобличавања правне норме не води рачуна о реалности и функцији кривичног законодавства. Када јавност (којом се додатно манипулише), па и добар део посланика не показује жељу да имамо боље кривично право, већ само да имамо што више кажњавања и да то право буде што репресивније.³ Страх од криминалитета грађана се може веома лако искористити за одређене медијско-популистичке манипулације. То је уочљиво не само у Србији него и у другим земљама које се могу похвалити знатно дужом традицијом „владавине права“.⁴

Поред низа омашки, техничких и суштинских, дерогирања општих института, неусклађених казни код великог броја кривичних дела, 2009. године посебно доминира неутемељена појачана репресија. Долази до изражаја проблем кривичноправног експанзионизма, јер је законодавац ушао у, за њега, недозвољену зону, што је већ у блиској будућности довело до кризе легитимитета кривичног законодавства. Озбиљно се постављало питање како то законодавац реагује на нове облике криминалитета и прописује нова кривична дела (превара у

дела и то: отмицу (члан 134. ст. 2 и 3), силовање (члан 178), обљубу над немоћним лицем (члан 179), обљубу са дететом (члан 180), изнуду (члан 214. ст. 2. и 3), неовлашћену производњу и стављање у промет опојних дрога (члан 246. ст. 1. и 3), недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи (члан 350. ст. 3 и 4.) и трговину људима (члан 388). Опште је усвојено мишљење да би укидањем ове одредбе била уклоњена једно „страно тело“ и аномалија из Законика. Из тих разлога Предлог ЗИД КЗ-а је у члану 7. садржао одредбу по којој је било предвиђено брисање става 2. члана 57. Међутим, предложеним и прихваћеним амандманом у Народној скупштини спорна одредба и даље остаје да квари Кривични законик. Народни посланици који су се приликом расправе о Закону о изменама и допунама КЗ залагали за оштро кажњавање педофила (неки искрено, а неки зато што је то политички исплативо) нису указали на једну веома важну чињеницу. Радна група је предложила Влади брисање одредбе члана 57. став 2. и из разлога што та одредба ни сама не следи идеју на којој је заснована (макар она била и погрешна), дозвољавајући ублажавање казне код кривичног дела које је теже у односу на кривично дело исте врсте које је лакше. Више о томе: Д. Коларић; Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција, у: *Оттужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2014. година, стр. 485-504.

3 Стојановић, Д. Коларић; Нова решења у Кривичном законнику Републике Србије, *Безбедност*, 3/2012, стр. 18.

4 Ђирић, Правосуђе и притисци јавности, у: *Реформа кривичног права*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2014. година, стр. 202.

осигурању, члан 208а) када заостаје за оним што је боље учињено још пре осамдесет година (у КЗ Краљевине Југославије из 1929. године била је прописана осигураничка превара).⁵

Појачана репресија је иначе слика скоро целокупног ЗИД КЗ из септембра 2009. године⁶ и огледа се у томе што су код бројних кривичних дела мењане прописане казне односно казни оквири, и то тако што се добар део измена односио на прописивање строжих казни (код око једне трећине кривичних дела), премда и до тада КЗ Србије није спадао у кривичне законе са благим казнама. Оправдано се у научној јавности поставља питање која је поента прописивања строжих казни тј. да ли су распони који су до тада постојали онемогућавали суду да одмери сразмерну и праведну казну тежини учињеног дела. Чини се да ипак није тако, већ у очи упада неусклађеност казнене политике законодавца и судске казнене политике која се не решава поштравањем казни.

Такође, појављује се проблем који многи не примећују или бар не на први поглед, а то је чињеница да се усклађивање са међународним уговорима истиче као императив, иако се, у значајној области прескочило (тероризам).⁷

Када смо већ поменули хармонизацију са међународним уговорима морамо да отворимо проблем интернационализације кривичног законодавства. Процес имплементације појединих одредби међународних уговора се често правда интернационализацијом тј. чини се под плаштом интернационализације која је најчешће „насилна“. *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*⁸ истиче да је насилно оно што је вештачки, неприродно направљено, исконструисано, постигнуто са циљем да делује ефектно. Ова дефиниција управо потврђује првобитну тезу коју смо изнели у погледу популистичког деловања.

5 Стојановић, Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа, у: *Нова решења у кривичном законодавству Републике Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 12.

6 *Сл. Гласник РС*, бр. 72/2009.

7 Интересантно је да је Србија Конвенцију која представља основ за прописивање нових кривичних дела тероризма ратификовала пре измена и допуна КЗ-а из 2009. године. Имајући у виду да су у току те године биле две измене и допуне Кривичног законика није јасно зашто законодавац није тада извршио усклађивање са међународним изворима.

8 *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, Књига XIV, САНУ, Београд, 1989, стр. 398.

Због тога се поставља питање да ли се нове инкриминације, иако им се могу упутити извесне критичке примедбе, могу оценити као даље усавршавање кривичног законодавства Србије или интернационализација није у потпуности била добровољни процес, већ у одређеним моментима политичка одлука, услов за приступање одређеним регионалним и међународним организацијама.

Најгори могући епилог процеса интернационализације је када услед брзоплетости и нестручних превода и методе директног преузимања појединих одредби нанесемо пуно штете кохерентности правног система. Због тога је све чешћа појава да елементи бића нових кривичних дела нису прилагођени домаћој терминологији и општим институтима, садрже нејасне и широке формулације што све генерише неколико проблема. Прво, општи циљ хармонизације је и унификација појединих одредаба нпр. о тероризму, па стога лош квалитет законских одредби може да угрози и међународну сарадњу, што је непожељно и у супротности је са самом сврхом међународне регулативе. Даље, оно што је важније широке и непрецизне формулације могу довести у питање једно од основних начела кривичног права *nullum crimen nulla poena sine lege*.

Због тога, колико год је то могуће, треба заступати интернационализацију, не путем међународних уговора, него путем интернационализације кривичноправне теорије што оставља довољно широк простор свакој земљи да пронађе решење које одговара њеним приликама и потребама. Хармонизација са европским стандардима треба да се чини суптилно и рафинирано кроз приближавање прописима и решењима у кривичном законодавству европских земаља (погледајмо нпр. кривична дела против привреде и поједина слична решења у немачком кривичном законодавству- немачки „*Untreue*”). Такав процес интернационализације је пожељан и прихватљив према схватањима великог броја теоретичара са европског поднебља.

Поред Конвенција, регионалних и међународних, од посебног значаја за реформу су и Директиве ЕУ и Оквирне одлуке Савета ЕУ.⁹ Али чак и код Конвенција, где је степен обавезности највећи, морамо

9 Оквирне одлуке Савета ЕУ имају за циљ усклађивање законодавства држава чланица. Оне обавезују државе у погледу резултата које треба да остваре, али препуштају државама да одаберу облик и метод којим ће остварити постављени резултат. Оне се примењују тек након имплементације у националном законодавству што јасно произилази из члана 34. Уговора о оснивању ЕУ.

пажљиво да читамо одредбе међународног уговора. Битно је и тумачење међународних извора тј. није исто да ли пише „државе ће...“ или „државе могу...“ или „државе ће озбиљно размотрити...ако то није у супротности са њиховим правним системом...“. Тако нпр. Конвенција Уједињених Нација за борбу против корупције¹⁰ предлаже да се размотри увођење у кривично законодавство новог кривичног дела „Незаконито богаћење“ уколико то није у супротности са уставноправним поретком земље потписнице (али не и да га обавезно уведу).¹¹ Интересантно је, иначе, да наша држава није користила до сада легитимно право да приликом ратификације међународних уговора стави резерве на неке одредбе што се аутоматски рефлектује и на кривично законодавство.¹² Даље, када су у питању Резолуције знамо да нису обавезујуће, али, у једном ширем

10 Република Србија је ратификовала Конвенцију Уједињених Нација против корупције. Конвенција је у Републици Србији ступила на снагу 30. октобра 2005. године. Види: Службени лист СЦГ, *Међународни уговори*, бр. 12/2005.

11 Кривично дело које учини јавни функционер а састоји се у незаконитом богаћењу тј. знатном увећењу имовине које он не може разумно објаснити с обзиром на његова законита примања (члан 20. Конвенције УН-а)

12 Као потврда става да не треба увек безрезервно прихватити ставове међународне заједнице изражене кроз одредбе појединих међународних уговора сведочи и следећа анализа. GET, односно евалуациони тим GRECO-а у извештају за Србију истиче потребу да све врсте поклона или какве друге користи буду покривене Кривичним закоником у мери у којој би такве користи биле од утицаја на деловање јавних, државних службеника. Нагласили су да, иако извесни ситни поклони могу бити друштвено прихватљиви, у Кривичном законнику се мора примењивати критеријум нетолеранције на овакве поклоне. У извештају са објашњењима који је донет уз Кривичноправну конвенцију о корупцији даје се значење термина употребљених у Конвенцији. Објекат радње према Конвенцији је "незаслужена корист" (текст у КЗ-у као објекат радње означава "поклон или какву другу корист"). Те користи су обично имовинске али могу бити и неимовинске природе. Оно што је важно јесте да учинилац кривичног дела буде у бољем положају него што је био пре извршења кривичног дела и да нема право на ту бенефицију. Такве бенефиције могу подразумевати, на пример, новац, одморе, позајмице, храну и пиће, брже напредовање у каријери итд. „Незаслужена корист“ у смислу Конвенције треба да буде протумачена као она корист коју прималац нема законско право да прихвати или прими. За ауторе Конвенције, „незаслужена корист“ не обухвата бенефиција дозвољене законом или административним прописима, као и ситне поклоне, поклоне веома ниске вредности или друштвено прихватљиве поклоне. Види: Groupe of States against corruption, *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Republic of Serbia-Incriminations* (ETS 173 and 191, GPC 2), Adopted by Greco at its 48 th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 September – 1 October 2010), p. 16.

смислу, ако пођемо од позиције наше земље у међународној заједници и њеног будућег статуса потребно је да такве врсте међународних аката уважавамо.¹³ Чак и тада морамо да избегнемо погрешна тумачења. Нестручан приступ и лоша тумачења појединих одредби међународних уговора, али и других међународних аката, могу довести до тога да „покваримо“ наше кривично законодавство. Такав је случај био са погрешним тумачењем *Резолуције Европског парламента, донете 29. марта 2012.* тј. њене одредбе која се односи на кривично дело злоупотребе службеног положаја, на основу које су се многи залагали за декриминализацију члана 359. КЗ-а и поред тога што UNCAC¹⁴ садржи слично кривично дело (чл. 19). У Резолуцији није нигде захтевано укидање кривичног дела злоупотребе службеног положаја када се као учиниоци јављају службена лица, већ само прецизније регулисање и сужавање криминалне зоне у случају када се као учиниоци појављују приватни предузетници.¹⁵

Треба приступити усаглашавању али, ипак, оставити довољно широк простор да Србија пронађе оно решење које одговара њеним приликама и потребама. У процесу придруживања треба избећи потенцијална условљавања и ситуације у којима вам се сервирају решења која морате да прихватите, када кривично право постаје талац политике и инструмент у рукама владајућих структура. Свака држава треба да сачува кохерентност свог правног система који треба да следи уставне принципе. То са друге стране значи, да не треба тврдоглаво инсистирати на посебности националног правног система¹⁶, јер

13 Међународни правници би нам могли замерити да се држимо начела законитости чврсто, да смо ригидни и да не остављамо простора за флексибилност, да можемо да не уважајемо декларације, резолуције али да то онда нарушава државно правни положај у међународној заједници. Све у свему то је једно политичарање на које ипак не смемо остати у целини глуви.

14 Конвенција Уједињених Нација против корупције – у даљем тексту UNCAC.

15 *European Parliament resolution of 29 March 2012 on the European integration process of Serbia (2011&2886(RSP))*

16 Сетимо се само кривичних дела корупције. Наиме, стање које смо имали пре ступања на снагу Кривичног законика Србије, које се огледало у паралелном постојању посебне главе Кривичног закона Србије која се звала „Кривична дела корупције“ и одговарајућих инкриминација чији је циљ сузбијање корупције у групи кривичних дела против службене дужности, може се окарактерисати као, најблаже речено, атипично и неприхватљиво. Прво, због самог назива главе који се не везује за заштитни објекат. Друго, опис ових кривичних дела се углавном подударало са постојећим што је довело до

посебност сама за себе не представља неку вредност, што се може уочити у бројним случајевима, него кривично законодавство треба да представља кохерентан систем који следи уставне принципе и обезбеђује ефикасан и ефикасан рад државних органа.

У моменту писања чланка у току је била јавна расправа о Нацрту Закона о изменама и допунама Кривичног законика¹⁷, па ће се у раду разматрати, преваходно, нова решења предложена у Нацрту Закона у Општем делу. Такође, идентификоваће се подручја у којима би требало наставити реформу.

1. Новине у нацрту Закона о изменама и допунама Кривичног законика које се односе на општи део

Измене у области општег дела Кривичног законика веома су ретке. Евентуалне интервенције односе се на област кривичних санкција. Иако се 18 чланова Нацрта закона односи на Општи део Кривичног законика, у овом реферату биће указано на најважније измене и допуне, тј. на оне којима се суштински мењају постојећа решења, док су остале интервенције у Општем делу Кривичног законика углавном последица тога да је због тих измена и допуна неопходно мењати и неке друге одредбе нпр. одредбе о стицају, где су се, такође, појављивале недоумице. Конкретно код одредби о стицају постављало се питање шта ако суд код три кривична дела која су учињена у стицају утврди казне од 20 година затвора да ли у том случају дозволити примену доживотног затвора. То би било легитимно, али у супротности са начелом законитости, ако

непотребног дуплирања инкриминација и озбиљних проблема у пракси при разграничењу између новопрописаних и постојећих кривичних дела. Ако је мотив законодавца био да се поопштре казне то се могло учинити допунама постојећих решења. Треће, такав казуистички приступ је неприхватљив када су у питању кривичноправне норме. Четврто, користио се термин корупција у називу главе и у називу појединих кривичних дела, а да га при томе није било у законском опису појединих кривичних дела, нити је он уопште прецизиран. Мада, такав казуистички приступ није стран ни данас. Погледајмо инкриминације насилничког понашања, насилничког понашање на спортској приредби или јавном скупу и насиља у породици (што ме мало подсећа на корупцију у здравству, просвети, правосуђу итд...).

17 Види: www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, у даљем тексту Нацрт.

доживотни затвор није прописан за та дела поред могућности изрицања казне од 20 година као максималне.¹⁸

1. 1. Дело малог значаја (члан 2. Нацрта закона)

Расправа о делу малог значаја, као основу који искључује противправност, је блиско повезана са широм применом принципа опортунитета кривичног гоњења и дискусијом о оправданости такве шире примене. Полазећи од смисла института дела малог значаја, јасно је да законодавац 2009. године није исправно поступио. Његовим увођењем у кривично законодавство требало је да буде решен проблем багателног криминалитета.¹⁹ Он представља наставак института незнатне друштвене опасности који се некада широко примењивао због одсуства принципа опортунитета кривичног гоњења. Данас, се поставља питање да ли је неопходно постојање дела малог значаја када се багателни криминалитет може решавати кроз опортунитет. У Нацрту се одустало од радикалног приступа и потпуног укидања овог института. Иако би се могли истаћи и разлози у прилог укидању института дела малог значаја (укинуле су га Словенија и Црна Гора²⁰, а у западноевропским земљама оно и не постоји), умеренији приступ иде у прилог томе да се у члану 18. Кривичног законика врати решење пре измена и допуна овог законика из 2009. године, а то је да се примена овог основа искључења противправности дозволи само код дела за која је прописана казна затвора до три године или новчана казна. Тешко је бранити став да и дела за која је забрањена казна затвора до пет година, како је предвиђено постојећим решењем, у конкретном случају могу да се испоље у тако лакој облику да их и не треба сматрати кривичним делом.²¹ Осим начела опортунитета на процесном плану, има аргумената

18 Д. Коларић, Концепцијске новине у Кривичном законнику Србије и адекватност државне реакције на криминалитет, у: *Суђење у разумном року и други инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2015, стр. 19.

19 З. Стојановић, *Кривично право-општи део*, Београд, 2014, стр. 144.

20 Види: Закон о изменама и допунама Кривичног законика, члан 1, „Сл. Лист РЦГ“, бр. 25/2010; „Урадни лист Републике Словеније“, бр. 50/2012.

21 З. Стојановић, Д. Коларић, У сусрет Закону о изменама и допунама Кривичног законика, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди мере за унапређење*, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 2015, стр. 5.

да се ово питање решава и на плану материјалног кривичног права, али се ни широким схватањем појма багателног криминалитета у њега не могу сврстати и она кривична дела која су забрањена казном затвора у трајању од пет година. Треба имати у виду и то да сувише широко постављен институт дела малог значаја може да доведе у питање пуно остваривање начела законитости у кривичном праву.

Ново законско решење о делу малог значаја би, ако буде усвојено, било знатно строже од досадашњег.

1. 2. Врсте и систем казни (чл. 3. и 4. Нацрта закона)

Најдинамичнији део општег дела су кривичне санкције. Нацртом закона се, у члану 43. Кривичног законика, уместо једне јединствене казне лишења слободе - затвор, уводе три врсте те казне: доживотни затвор, затвор и кућни затвор. И пре тога, Кривични законик је иако не формално као самосталне казне, садржао изузетну казну затвора у трајању од тридесет до четрдесет година, као и кућни затвор који је био предвиђен као модалитет начина извршења казне затвора (затвор који се издржава у просторијама у којима осуђени станује). Пошто је суштински реч о три казне лишења слободе, оне су Нацртом закона и формално раздвојене. Ово тим пре што се уместо казне затвора од тридесет до четрдесет година сада предвиђа доживотни затвор који се не прописује и изриче у одређеном временском трајању.

1. 2. 1. Доживотни затвор (члан 5. Нацрта закона)

Са становишта казнене политике, поред прописивања санкција за поједина кривична дела веома је важно изрицање и извршење казне. Јасно је да кривично право са својим системом кривичних санкција, иако представља главно репресивно средство у сузбијању криминалитета, има и значајну превентивну димензију. То произилази из одређења сврхе казне у нашем кривичном законодавству. Због тога Нацрт садржи одредбе о увођењу казне доживотног затвора у систем казни. У току рада на Кривичном законнику из 2005. године од те идеје се одустало у последњем тренутку. Неки би у погледу овог предлога могли да укажу на већ добро познату изјаву Бекарије који је још одавно рекао да је боље

да кажњавање буде брзо и извесно, него да буде оштро, јер се само на тај начин постиже ефикасност. Истичемо потребу комплементарног деловања и законодавне и судске казнене политике. Као битну карику у правцу успешније борбе против тешких кривичних дела постоје разлози који оправдавају увођење казне доживотног затвора, јер практичне разлике између казне од четрдесет година затвора и доживотног затвора скоро и да нема, а превентивна димензија је више изражена код потоње.²²

Одлука о увођењу казне доживотног затвора представља једно криминално-политичко питање. У прилог и против ове казне изричу се бројни аргументи.

Присталице упрви планистичучињеницу да она постоји у скоросвим земљама у Европи. Такође, структура криминалитета оправдава њено постојање. Наиме, постоје веома тешка кривична дела која оправдавају њену примену (више квалификаторних околности код тешког убиства).²³ Криминално-политичко оправдање казне доживотног затвора јесте, дакле, у томе што она треба да буде изузетна казна која замењује смртну казну. За нека најтежа кривична дела у односу на одређене учиниоце временска казна лишења слободе не указује се адекватном. Римски статут²⁴ којим је основан Међународни кривични суд за кривична дела из надлежности Суда предвиђа могућност изрицања доживотног затвора под условом да је то оправдано екстремном тежином злочина и индивидуалним околностима везаним за личност учиниоца.²⁵ Овакве одредбе посредно обавезују и нашег законодавца. Такође, према ставу Европског суда за људска права заузетом у одлуци његовог Великог већа из 2013. године, казна доживотног затвора се не може прописати и изрећи без права осуђеног да по одређеном основу краће траје, тј.

22 Имајући у виду да и наш законодавац полази од релативне теорије и сврху кажњавања одређује као специјалну и генералну превенцију.

23 Види нпр. *Пресуду Окружног суда у Београду К. бр. 410/09.* од 24.11.2009. и *Пресуду Апелационог суда у Београду Кж1 6261/2010.* од 24.02. 2011. Дело је квалификовано као убиство на свиреп начин, по квалификаторној околности која је највише доминирала, иако смо овде имали стицај три квалификаторне околности: свирепо убиство, убиство детета и убиство члана породице који је претходно зостављан.

24 *The Rome Statute of the International Criminal Court* U.N.Doc. A&CONF. 183/9 of the 17 July 1998.

25 За кривична дела из групе против човечности и других добара заштићених међународним правом након замене казне од 30 до 40 година биће прописана казна доживотног затвора.

да се трансформише у временску казну (условни отпуст, помиловање, амнестија), као и да време после којег осуђени стиче то право не може бити дуже од 25 година.²⁶ Прописивањем казне доживотног затвора уместо казне затвора од тридесет до четрдесет година добило би се јасније разграничење између доживотног затвора и оног са временским трајањем.²⁷ Такође, била би избегнута арбитрарност у вези са његовим прописивањем у погледу његовог трајања. Трајање доживотног затвора не зависи од воље законодавца или суда. Та казна има и симболички значај: она може адекватније да изрази тежину неких кривичних дела и степен кривице учиниоца иако се практично у извршењу може свести на исту дужину као и казна у трајању од тридесет до четрдесет година.²⁸

Противници истичу да неће бити лако ономе ко је изриче, јер треба да се одлучи за временску казну до двадесет година или доживотни затвор. Нама се чини да је то управо и предност ове казне која ће спречити олако прибегавање овој казни. Такође, истиче се да није хумана. Међутим, у том погледу се ни постојеће решење много не разликује. Наиме, најстрожа казна у трајању од четрдесет година могла би под одређеним условима да буде и нехуманима од казне доживотног затвора. Уколико осуђени који је издржавао казну у трајању од четрдесет година буде пред крај свог живота пуштен на слободу поставља се питање шта он тиме добија с обзиром да је по правилу без средстава за живот, у дубокој старости, са прекинутим везама са породицом и пријатељима и сл.²⁹ На овом месту истичемо да принцип хуманости има две своје димензије. Прва значи да заштитна функција кривичног права мора у први план да ставља заштиту најважнијих добара човека. Други аспект подразумева да у односу на учиниоца кривичног дела кривично право и кривичне санкције треба да буду, колико је то могуће, хумане. Наш систем кривичних санкција је стога на нивоу достигнуте хуманизације у другим европским земљама. Али, важно је истаћи да сувише хуманости за учиниоца понекад значи нехуман однос према жртви кривичног дела.³⁰

26 Grand Chamber, *Case of Vinter and others v. the United Kingdom*, Applicationos 66069/09, 130/10, 3896/10, Judgment of the 9. July 2013.

27 Сада практично имамо две временске казне затвора: једна од 30 дана до 20 година, а друга од 30 до 40 година.

283. Стојановић, Д Коларић, У сусрет Закону о изменама и допунама Кривичног законика, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди мере за унапређење*, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 2015, стр. 6.

29 *Ibidem*.

30 З. Стојановић, Кривично право-општи део, *op. cit*, стр. 28.

Са изузетком неколико држава, а ту су пре свега државе настале на територији бивше Југославије (осим Словеније), као и Шпаније, Португалије и Норвешке, све остале европске државе познају казну доживотног затвора. Те државе су: Аустрија, Финска, Француска, Немачка, Италија, Македонија, Словенија, Швајцарска итд. Република Србија, као и већина земаља насталих на територији бивше Југославије (Босна и Херцеговина, као и њени ентитети и дистрикт Брчко, Црна Гора, Хрватска), сада познаје решење које није уобичајено и које, осим поменутих, не познаје ни једна друга европска земља.³¹ Уместо доживотног затвора предвиђена је дуготрајна временска казна затвора у одређеном распону (негде у фиксном трајању, као у Црној Гори). Осим тога што се тако добијају две временске казне лишења слободе са различитим минимумом и максимумом при чему је тешко тврдити (за разлику од доживотног затвора), да је реч о суштински различитој казни лишења слободе, таква казна изазива дилеме и у погледу тога у ком распону је прописати (и да ли уопште у распону или у фиксном трајању) и какав је њен однос са редовном казном затвора. У већини земаља које познају ово решење постоји ограничење за одмеравање и изрицање казне затвора (у Републици Србији је то преко двадесет и испод тридесет година, док је нпр. у Црној Гори тај простор још шири, тј. преко двадесет и испод четрдесет година). У хрватском кривичном законодавству предвиђено је решење према коме таквог ограничења нема, тако да тзв. дуготрајни затвор се може трајати од двадесет једне до четрдесет година, при чему се поставља питање оправданости прописивања две казне затвора.³²

Имајући у виду тежину ове казне и њен изузетан карактер Нацрт предвиђа и одређена ограничења у њеном прописивању и изрицању. Ограничења која се тичу њеног прописивања остала су иста као и код казне затвора од тридесет до четрдесет година. Она се може прописати само за најтежа кривична дела и најтеже облике кривичних дела и увек алтернативно уз казну затвора. Задржана је и забрана њеног изрицања лицима која у време извршења кривичног дела нису навршила двадесет једну годину живота. Осим тога, предвиђена је и забрана изрицања

31 З. Стојановић, Д Коларић, У сусрет Закону о изменама и допунама Кривичног законика, у: Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди мере за унапређење, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 2015, стр. 7.

32 Види: Образложење уз Нацрт Закона о изменама и допунама Кривичног законика, www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php.

казне доживотног затвора у случајевима када постоји неки од законских основа за ублажавање казне или за ослобођење од казне (прекорачење граница нужне одбране, покушај, битно смањена урачунљивост, добровољни одустанак итд.).

Јавно мњење са одобравањем гледа на могућност увођења казне доживотног затвора. Досадашње искуство указује на то да је наша јавност увек изражавала потребу за што репресивнијим деловањем.³³ Изјашњавање грађана о смртној казни би то сигурно показало јер би велики број грађана гласао за поновно увођење смртне казне, а неки од њих чак и под условом да Србија буде искључена из Савета Европе.

1. 2. 2. Кућни затвор (члан 7. Нацрта закона)

Кућни затвор, по свом карактеру, представља посебну казну лишења слободе, лакшу од казне затвора што оправдава њену еманципацију. Наиме, према Нацрту казна кућног затвора је самостална врста казне.

ЗИД КЗ из 2009. године³⁴ у област кривичних санкција уводи издржавање казне затвора у кућним условима, као модалитет извршења казне затвора, а не као самосталну кривичну санкцију. Криминално-политички посматрано ради се о алтернативи казни затвора која је требало да реши неке од озбиљнијих проблема који се појављују у судској пракси у вези са извршењем казне затвора.³⁵ Наиме, у члану 45. КЗ после става 4. додати су ставови 5 до 8 у којима се истиче да суд може, осуђеном којем је изречена казна затвора до једне године, одредити да се ова казна изврши на тај начин што осуђени не сме напуштати просторије у којима станује, осим у случајевима прописаним законом који уређује извршење кривичних санкција. Осуђеном који једном у трајању од дванаест часова или два пута у трајању од по шест часова, самовољно напусти просторије у којима станује, суд ће одредити да остатак казне затвора издржава у затвору. Истакнуто је, такође, да ће суд приликом одређивања извршења казне затвора на горе описан начин водити рачуна о техничким могућностима извршења, као и о другим околностима од значаја за одмеравање казне. Новоуведене одредбе, које су од стране теоретичара кривичног права оцењене као нејасне и

33 Види: Ј. Ђирић, Правосуђе и притисци јавности, *op. cit.*, стр. 199-212.

34 „Сл. Гласник РС“, бр. 72/2009.

35 Велики број кратких казни затвора застарела услед недостатка места у установама за извршење казне затвора.

противречне створиле су више дилема у судској пракси.³⁶ Њима се нису прописивале неке посебне околности или критеријуми који би били смерница суду за избор ове казне. Уместо тога, закон је као критеријум за избор ове казне на прво место стављао техничке могућности за њено извршење. Дакле, опредељујући критеријум приликом одлучивања је да ли постоји опрема за електронски надзор или не, што је неприхватљиво, јер би то значило да ако државни орган има техничке могућности суд ће изрећи ову казну, а уколико нема неће.³⁷ Такође, претходном одредбом није било прецизирано ко ће одлучивати о томе да се казна затвора извршава у просторијама у којима учинилац станује јер је стајало „осуђеном којем је изречена казна затвора до једне године, суд може одредити да...”. Зато се постављало питање који суд и у којој фази поступка је надлежан да одлучује о кућном затвору. Због проблема који су се јавили у примени ове одредбе Законом о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција прецизирано је да о кућном затвору одлучује председник суда који је донео првостепену пресуду. О жалби на одлуку председника првостепеног суда одлучује председник Апелационог суда. Међутим, то је било у супротности са решењем у Кривичном законнику које је, и поред свих нејасноћа, било недвосмислено у погледу тога да о овом модалитету казне затвора може да одлучује само суд. И у дефиницији појма кривичне санкције наглашено је да их изриче суд након законито спроведеног поступка. Без обзира што кућни затвор формално није издвојен у засебну казну лишења слободе, јасно је и на први поглед да се она битно разликује од казне затвора која се издржава у за то намењеној установи. Зато, нема оправдања да то чини председник суда, као орган судске управе, као и због тога што то повећава могућности за злоупотребе. И одредба која се односила на ситуацију када осуђени самовољно напусти просторије у којима станује је била непрецизна. Према њој, ако осуђени самовољно напусти просторије у трајању до 12 часова суд ће одредити да остатак казне издржава у затвору, а оном ко то уради у трајању дужем од 12 часова, суд такву дужност, полазећи од језичког тумачења, нема. Без икакве потребе овде је унета чудна одредба (могуће је и да је у питању омашка) која је захтевала логичко тумачење (*argumentum a minori ad maius*).³⁸

36 Види нпр: З. Стојановић, *Кривични законик. Предговор*, седмо издање, Београд, 2015, стр. 10-11.

37 Б. Ристивојевић, Актуелна питања садашњег стања материјалног кривичног законодавства Србије, у: *Актуелна питања кривичног законодавства*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2012. година, стр. 46.

38 Д. Коларић, *Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција*, у: *Оптужење и*

Да би отклонио мањкавости у претходним одредбама ЗИД КЗ из 2012. године у члану 3. одређује да ако учиниоцу кривичног дела изрекне казну затвора до једне године, суд може „истовремено” одредити да ће се она извршити тако што ће је осуђени издржавати у просторијама у којима станује „уколико се с обзиром на личност учиниоца, његов ранији живот, његово држање после учињеног дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учинио може очекивати да ће се и на тај начин остварити сврха кажњавања”. Осуђени, којем је одређено извршење казне затвора на претходни начин, не сме напуштати просторије у којима станује, осим у случајевима прописаним законом који уређује извршење кривичних санкција. Уколико осуђени „једном у трајању преко шест часова или два пута у трајању до шест часова самовољно напусти просторије у којима станује”, суд ће одредити да остатак казне затвора издржи у заводу за извршење казне затвора. Овим одредбама решени су главни недостаци, на које смо раније указали, код старог решења.

Нацрт кућном затвору оправдано даје положај самосталне казне. Ово због тога што сам начин извршења овој казни даје другачији карактер и тежину, те стога има разлога да она прерасте у самосталну казну лишења слободе. И њен све већи практични значај иде томе у прилог. Услови за њено изрицање су другачије постављени у односу на садашње решење према коме је кућни затвор само начин извршавања казне затвора. У вези са тим треба указати да од два услова прописана Нацртом закона, а то су прописана и изречена казна, један донекле сужава примену ове казне, док је други проширује.³⁹ Наиме, према важећем решењу у Кривичном законнику, извршавање казне затвора у просторијама у којима осуђени станује није било условљено висином прописане казне затвора. У Нацрту закона је предвиђено да се он може изрећи за кривична дела за која је прописан затвор до осам година, док се према важећем законском решењу извршење казне затвора у просторијама у којима осуђени станује може изрећи и за дела за која је прописан затвор од једне до десет година, па и за тежа дела уколико се до одмерене и изречене казне дошло ублажавањем казне. С друге

други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2014. година, стр. 485-504.

39 З. Стојановић, Д Коларић, У сусрет Закону о изменама и допунама Кривичног законика, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди мере за унапређење, Криминалистичко-полицијска академија*, Тара, 2015, стр. 8.

стране, Нацрт закона дозвољава да кућни затвор траје до две године за разлику од постојећег решења које дозвољава извршење казне затвора у просторијама у којима осуђени станује ако је изречена казна затвора до једне године. Циљ новопостављених услова је, пре свега, веће растерећење казних установа.⁴⁰

Изрицање казне кућног затвора је везано за прописану казну, што је много боље решење од постојећег, чиме се избегавања његова примена и за тешка кривична дела. Не мора бити прописана у Посебном делу за поједина кривична дела, што није у супротности са начелом законитости (ни рад у јавном интересу није прописан код појединих кривичних дела, већ одредбом у општем делу „дела за која је прописан затвор до три године или новчана казна“).

Што се тиче условног отпуста, истичемо да није оправдан условни отпуст код казне кућног затвора јер би то било супротно смислу ове казне. Код казне затвора ако учини ново кривично дело, углавном се враћа у затвор, па се поставља питање да ли би се код казне кућног затвора враћао поново у кућни затвор. У неким законодавствима кућни затвор се изриче само старим и болесним лицима, и ту нема условног отпуста. Можда би се евентуално могло размишљати у правцу умањења трајања ове казне за једну четвртину ако се учинилац добро влада. Могло би бити спорно ко доставља извештај надлежном суду о држању учиниоца. Уколико би то био повереник за извршење ванзаводских мера то би се могло идентификовати као коруптивна одредба (слично је било када је о кућном затвору одлучивао у првом степену председник суда који је донео првостепену пресуду, а о жалби на одлуку председника првостепеног суда председник Апелационог суда).

Према Нацрту, дозвољено је факултативно опозивање условне осуде ако осуђени, у време проверавања, учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна кућног затвора.

Казни кућног затвора се замерају потенцијално неједнаки услови извршења. Сигурно је да се пуно примедби може изрећи и казни затвора али је она данас главна казна на коју се кривично право ослања обављајући своју заштитну функцију. Још је Фуко (*Michael Foucault*) истицао мане затвора истичући да пошто неко изађе из затвора вероватноћа да ће се у њега вратити је већа него раније.⁴¹ Али она је и даље *par excellence* казна која служи да се њоме прети потенцијалним учиниоцима.⁴²

40 *Ibidem*.

41 М. Foucault, *Надзор и казна-рађање затвора*, Загреб, 1994, стр. 276.

42 З. Стојановић, *Систем казни у кривичном праву Србије и потреба његовог*

1. 2. 3. Новчана казна (члан 9. Нацрта закона)

Новчана казна је неискоришћена могућност у кривичном праву Србије. Зашто?

Законодавац је још 2005. године покушао да, када су у питању одредбе о новчаној казни, изврши интернационализацију кривичног права али путем кривичноправне теорије. Он је скоро у томе у потпуности успео⁴³ али смо дошли у ситуацију да се такве одредбе скоро уопште не примењују у пракси.

Када је у питању новчана казна значајне су две интервенције. Једна треба да омогући ширу примену новчане казне, а друга да укаже да се и новчана казна може ублажити, што је иначе требало да буде неспорно и раније.⁴⁴

Интенција законодавца 2005. године, када је радио на новом Кривичном законнику, била је да омогући ширу примену новчане казне. Међутим, због проблема око утврђивања висине прихода приликом одмеравања по систему „дани-новчана казна”, њена примена је у претходном периоду пала испод 10%. Дакле, постоји неприхватљиво ниска стопа примене новчане казне. Да ли је то последица заостравања кривичноправне репресије до које је дошло последњих неколико година? На плану законског регулисања новчане казне интервенцијом *de lege ferenda* треба омогућити ширу примену новчане казне, олакшати улогу суда јер судска пракса не воли компликована решења. Структура криминалитета сигурно омогућава ширу примену новчане казне. Раније је новчана казна пратила границу од око 35%. Један од разлога који је утицао на ретку и недовољну примену новчане казне је сигурно и низак животни стандард.

Комисији која ради на изменама и допунама Кривичног законика је упућено више, у основи истих, предлога од стране судова: брисање члана 49. и одговарајућег дела из члана 48. Углавном се истиче да она не одговара стварним приликама у нашем друштву и да је такав поступак

даљег усавршавања, У: *Казнена реакција у Србији - V део*, Београд, 2015, стр. 3.

43 Истичемо „скоро у потпуности“ јер у нашем законодавству и даље пред система „дани-новчана казна” постоји и „систем фиксних износа”.

44 З. Стојановић, Д. Коларић, У сусрет Закону о изменама и допунама Кривичног законика, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди мере за унапређење*, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 2015, стр. 10.

одмеравања компликован јер прибављање података о приходима и расходима учиниоца врло често може трајати дуже него поступак за утврђивање елемената кривичног дела, а такви подаци који постоје код банака, других финансијских установа, државних органа и других правних лица нису ажурни и не пружају податке о тачном стању.

Међутим, не може се избећи утисак да се судска пракса колеба и лута када је у питању примена одредбе КЗ која се односи на одмеравање казне у дневним износима и да не показује ни најмању спремност да уложи додатни напор у циљу примене овог начина одмеравања новчане казне. Резервисан став судова према систему „дани-новчана казна” и осетан пад примене новчане казне уопште, захтевају одговарајућу реакцију законодавца.⁴⁵ Пратећи савремене криминално-политичке трендове законодавац је 2005. године унео одредбу о новчаној казни у дневним износима која постоји у већини европских законодавстава као једини начин одмеравања казне. Сувишно је овом приликом набрајати све предности овог система, које јасно указују да он представља бољи систем од оног традиционалног. Пошто је основни разлог за непримењивање овог система неспремност судова да се упуштају у утврђивање прихода и расхода учиниоца што у неким случајевима заиста захтева сложен и дуготрајан поступак, оправдано је да се судовима омогући да по слободној процени утврђују приходе и расходе учиниоца, те да се у једном тренутку будућим изменама и допунама у КЗ остави само систем дани новчана казна.⁴⁶

Низак проценат учешћа новчане казне у укупно изреченим кривичним санкцијама налази се на забрињавајуће ниском нивоу, а нарочито у погледу изрицања новчане казне у дневним износима. Члан 9. Нацрта закона предвиђа шире овлашћење суда да по слободној процени утврђује висину дневног износа, тј. не везује то за случај када је учинилац власник имовине или носилац имовинских права (члан 49. став 5. КЗ).

Такође, промењена је тачка 8. члана 57. због погрешног схватања да се новчана казна не може ублажити. Према Нацрту, ако је за кривично

45 Д. Коларић; Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција, у: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2014. година, стр. 485-504.

46 Нпр. законодавац у Хрватској се одлучио само за систем дани-новчана казна и он се примењује као једини од 01.01.2013.

дело прописана новчана казна, казна се може ублажити до једне половине најмање мере прописане казне.

2. Уместо закључка – *de lege ferenda*

Важно је истаћи да се Комисија која је радила на изменама Кривичног законика није оглушила на многобројне захтеве правосуђа и стручне јавности. То се могло видети код интервенција на одредбама које регулишу нпр. новчану казну и пореску утају, чиме ће се у будућности олакшати примена ових одредби у пракси. Међутим, морамо да приметимо да се од појединих одредби није одустало иако постоји јединствени став научне и стручне јавности (нпр. члан 52. став 2.).

На овом месту посебну пажњу ћемо поклонити појединим предлозима за промену или побољшање одредби Нацрта који су у току јавне расправе пристигли Комисији.

Иако је јасно да је циљ института дела малог значаја да буде филтер за багателни криминалитет Комисији је стигла примедба на Нацрт и предлог да остане садашње решење по коме се одредбе се става (1) и (2) о делу малог значаја могу применити на кривична дела за које је прописана казна затвора до пет година или новчана казна. Такође, наглашено је да се овим предлогом у Нацрту, и великим бројем осталих, изражава неповерење у судијску функцију. Желимо да истакнемо да је законодавац, баш напротив, у претходном периоду појединим решењима из КЗ показао да верује у интегритет судија и поступак законитог доношења судских одлука (нпр. код новчане казне, одредбом којом се дозвољава суду да по слободној оцени, на основу расположивих података, утврђује висину дневног износа када одмерава казну по систему дани-новчана казна; или одредбом Нацрта којом се брише део који захтева да је учинилац, уколико не остварује никакав приход, власник имовине или носилац имовинских права итд.). Такође, мишљења смо да могућност дискреционог одлучивања не треба остављати тамо где је она вишак и непотребна.

У вези са казном доживотног затвора упућен је изванредан број примедба. Тако, изнет је став да нова казна, доживотни затвор, „само на први поглед делује као да је држава појачала репресију”. Истичемо, да у првом плану законодавца када се одлучивао за казну доживотног затвора, иако се стварно ради о појачаној репресији, није било заостравање казни него превазилажење одређених проблема који су

антиципирани у пракси (била би избегнута арбитрарност у вези са његовим прописивањем у погледу његовог трајања јер оно не зависи од воље законодавца или суда) и теорији (дилема око две временске казне), као и интернационализација путем кривичноправне науке и усаглашавање путем упоредно-правног метода важећег кривичног права држава чланица Европске Уније.

Такође, истакнута је примедба да у систему кривичних санкција, према Нацрту, остају казна затвора до 20 година и доживотни затвор (казне које се могу изрећи за најтежа кривична дела), па се може очекивати да ће се суд теже определити да изрекне доживотни затвор (ранија могућност да се определи за казну затвора до 20 година или затвор од 30 до 40 година, по мишљењу истих, била је боља). То што ће се судије теже определити за ову казну је, по нашем мишљењу, пре аргумент за њено увођење у кривично законодавство него за одустајање од овог решења.

Разлози за увођење доживотног затвора су, пре свега, криминално политичке природе, па стога не стоји приговор да се, наизглед, појачана репресија увођењем ове казне, у примени доводи у питање увек када је закон прописао кажњив покушај тешког кривичног дела, у ком случају суд може изрећи највише 20 година затвора. Законодавац је, управо, из одређених криминално политичких разлога ограничио примену доживотног затвора (суд не може доживотни затвор изрећи у случајевима када закон предвиђа да се казна може ублажити - члан 56. став 1. тачка 1. КЗ или када постоји неки од основа за ослобођење од казне). За покушај било ког кривичног дела, па макар и неког тешког, није оправдано, са становишта политике сузбијања криминалитета, изрећи доживотни затвор већ затвор до 20 година.

Једна од *no sense* тврдњи је да се наведена измена у систему казни показује као преурањена, јер период, од када је уведена казна затвора 30-40 година до сада, очигледно није довољан за закључивање јер ни једна од тих казни није извршена, што објективно није ни било могуће, па нема ни анализе извршења најтежих казни затвора. Да ли би то значило, имајући у виду и време потребно за анализу, да законодавац може тек око 2050. године да размотри измене у вези најтеже казне!?

Следећа замерка, по којој сувише честе измене закона отежавају рад суда по питању обавезне примене блажег закона, није разлог да се не приступи неопходним изменама и допунама. Истичемо да је законодавац већ сада, одустао од једног дела мање важних измена које се односе на новчане износе, управо из разлога обавезне примене блажег закона.

Што се тиче новчане казне и дилема које већ годинама уназад постоје у вези са њеним изрицањем, изостављањем речи „али је власник имовине или носилац имовинских права...“, код утврђивања висине прихода и расхода учиниоца кривичног дела за изрицање новчане казне у дневним износима, законодавац је управо желео да олакша улогу суда када се не могу прибавити веродостојни подаци о приходима и расходима учиниоца кривичног дела. Тада суд може на основу расположивих података, по слободној процени утврдити висину једног дневног износа новчане казне. Тиме је законодавац уствари препоручио примену једног флексибилнијег приступа у утврђивању прихода и расхода, који иначе није стран ни другим законодавствима у упоредном праву, како би омогућио ширу примену новчане казне у пракси. Тиме питања, шта су „расположиви подаци“ на основу којих суд може утврдити дневни износ новчане казне и шта је „слободна процена суда“ о висини дневног износа, губе на значају јер сигурно ће се расположиви подаци разликовати од случаја до случаја па ће суд донети одлуку за тај конкретан предмет, а Комисија сигурно не треба да даје објашњење шта је слободна процена суда, као што не треба да објашњава садржину слободног судијског уверења. Судија, на неки начин, прилагођава право животу, он је спој ствараоца права и онога ко исто примењује. Само то не сме да одведе у другу крајност, да се ширина дискреције повећа толико да се суди на основу сопствених субјективних осећања и да се право стави у други план. Код ових измена улога суда је свакако повећана, а не умањена како се то истиче у примедбама на Нацрт.

Ни код одредаба о условном отпусту није умањена улога суда без обзира на брисање оног дела одредбе о условном отпусту којим се прописује више потребних елемената за утврђивање испуњености законом прописане сврхе кажњавања у члану 46. став 1. КЗ.⁴⁷ Одредбе о условном отпусту прописане у члану 46. Кривичног законика новим законским решењем предвиђају условно отпуштање осуђеног који се тако владао да се може са основом очекивати да до истека времена за које је изречена казна неће учинити ново кривично дело. Израз „који се тако владао да се може са основом очекивати...“ уствари представља сублимацију садашњег решења. Суду те податке, исто као и раније,

47 Према садашњем решењу, при оцени да ли ће се осуђени условно отпустити узете се у обзир његово владање за време издржавања казне, извршавање радних обавеза, с обзиром на његову радну способност, као и друге околности које показују да је у односу на њега постигнута сврха кажњавања.

доставља казнена установа, па примедбе да се и на овај начин умањује улога суда, јер суд добија готове податке, а одговорност за доношење одлуке је на њему, нису прихватљиве.

Чињеница је да започету реформу треба наставити и то првенствено у циљу решавања одређених, спорних питања препознатих у пракси. Када су у питању даље измене, постоји сагласност око тога да се само у односу на мали број одредаба Општег дела поставља питање оправданости њиховог мењања. Најважнија интервенција законодавца *de lege ferenda* тичала би се укидања забране ублажавања казне за одређена кривична дела (члан 52. став 2.). Иако покушај приликом усвајања Закона о измена и допунама КЗ из 2012. године да се укине ова одредба није успео, наша теорија и пракса и даље једногласно заступају став да се, због аргумената више пута понављаних,⁴⁸ ова одредба укине. Уколико законодавац сматра да се ублажавање казне сувише широко користи од стране судске праксе, ово свакако није пут и начин да се она усмери у правцу умеренијег коришћења ове врсте одмеравања казне.⁴⁹ Ова одредба је отворила низ недоумица, јер се не види њена права сврха. Нечија намера да заостри казнену политику (у крајњој линији произлази да је то и намера законодавца јер је он тај који је усвојио ту норму и то, могло би се рећи, први пут 2009. године, а други пут 2012. године када није прихватио предлог да се она брише) реализована је на погрешан начин. Ублажавање казне је увек факултативно, па је то био случај и код ових кривичних дела. Основни разлог због којег је уведена забрана ублажавања казне је било сузбијање педофилије и то је у расправи био главни аргумент за увођење ових одредби 2009. године и њихово задржавање у КЗ 2012. године. Након што је усвојен Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, тим пре постоји потреба за брисањем ове забране (Маријин закон).⁵⁰

Такође, с обзиром да је сада био сувише радикалан корак да се предвиди само новчана казна у дневним износима и да се укине стари систем, не треба од тога одустати имајући у виду савремене тенденције у науци кривичног права.

48 З. Стојановић, Д. Коларић; Нова решења у Кривичном законик у Републике Србије, *op. cit.*, стр. 16-18; Д. Коларић; Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција, *op. cit.*, стр. 502.

49 З. Стојановић, Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа, *op. cit.*, стр. 29.

50 „Сл. гласник РС“, бр. 32/2013.

У Посебном делу постоји потреба за већим бројем интервенција. Већина је резултат потребе усаглашавања са релевантним документима ЕУ и СЕ, због тога је тешко улазити у озбиљну криминалнополитичку дискусију у погледу њихове оправданости.⁵¹

Потребно је извршити бројне измене у глави кривичних дела против животне средине. Разлог је хармонизација са Директивом 2008/99/ЕЦ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о заштити животне средине кроз кривично законодавство.

У групи кривичних дела против основних слобода и права човека и грађанина потребно је извршити неколико измена. Код повреде равноправности треба додати још два основа за дискриминацију (сексуална оријентација и родни идентитет). Уважити принцип претежног интереса као основ искључења противправности код одређених кривичних дела када је, иначе, реч о неовлашћеном задирању у приватну сферу појединца али се то може правдати у случају да се ради о спречавању или откривању тешких кривичних дела.⁵² Увести крађу идентитета, ново кривично дело које добија масовни карактер.⁵³

Нема сумње да већи број разлога иде у прилог томе да је неопходно да се преиспитају кривична дела у вези са опојним дрогама. Једноставније су биле за примену одредбе које су постојале пре измена из 2009. године. Наиме, тада је постојао привилеговани облик дела из члана 246. који се састојао у држању опојне дроге и онда када она није намењена продаји, односно стављање у промет на други начин, чиме је инкриминисано и држање ради сопствене употребе. Уношење у биће кривичног дела елемената „у мањој количини, за сопствену употребу“ (члан 246а) само је створило одређене дилеме и довело до неуједначеног приступа судске праксе. *De lege ferenda*, уколико постоји политичка спремност, и свест припадника друштвене заједнице да се сузбијање неовлашћеног коришћења и злоупотребе опојних дрога не постиже на начин на који је законодавац деловао 2009. године гледајући на грађане као на „непријатеље које треба неутралисати“, треба извршити

51 З. Стојановић, Могуће измене Кривичног законика Србије, у: *Реформа кривичног права*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2014, стр. 15.

52 На сличан начин је поступљено и у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода код нпр. слободе изражавања која се најпре гарантује чланом 10. Конвенције, а потом се у члану 10. став 2 наводи у којим случајевима и под којим условима је дозвољено њено ограничење.

53 Законодавац у Црној Гори је то учинио 2013. године у члану 176. став 3.

декриминализацију члана 246а и стање вратити на период пре 2003, док још није уведен ни привилегован облик из става 3. члана 246. (ко неовлашћено држи супстанце или препарате који су проглашени за опојне дроге).⁵⁴ И одговарајућа Оквирна одлука ЕУ не предвиђа обавезу или препоруку да се инкриминише држање опојне дроге ради сопствене употребе.⁵⁵ Али је зато потребно прописивање одређених нових квалификаторних околности.⁵⁶

Кривична дела против војске Србије је потребно потпуно преиспитати јер нису битно мењана још из периода КЗ СФРЈ из 1976. године.

У правцу супротстављања корупцији треба размотрити потребу увођења у кривично законодавство Србије инкриминације незаконитог богаћења и посебног кривичног дела које би за циљ имало посебну кривичноправну заштиту права из области рада „дувача у пиштаљку“.⁵⁷

Поред поменутог, потребно је преиспитати и предвиђене новчане износе у правцу подизања њихове висине (посебно код квалификованих облика). Нема сумње да је Кривични законик услед промењене реалне вредности новца од времена када је донет 2005. године до данас, постао

54 Код овог облика држање је морало бити за сопствену употребу, јер би се у супротном радило о неком облику кривичног дела из става 1 члана 246. Такође, радња неовлашћеног држања опојних дрога је конзумирана радњом кривичног дела неовлашћеног стављања у промет опојних дрога из члана 246. став 1, јер се промет не може обавити ако се дрога истовремено и не држи, па оптужени не може бити оглашен кривим и за став 3. и за став 1. члана 246. (Пресуда Врховног суда Србије КЖ. 843/06 од 13 маја 2006. године).

55 *COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2004/757/JHA* of 25 october 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking.

56 Када се ради о великим количинама опојних дрога, када су у питању дроге које су врло штетне по здравље или када је дошло до погоршања здравственог стања више лица.

57 У јуну ступа на снагу Закон о заштити права узбуњивача којим је предвиђена судска заштита права узбуњивача (члан 23. Закона). Наиме, узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту. Судска заштита се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета. У поступку судске заштите надлежан је виши суд према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта тужиоца. Такође, исти Закон предвиђа одговарајуће прекршаје за послодавце-правна лица у случају поступања супротног закону. Из тих разлога, треба утврдити да ли је потребна и кривичноправна заштита.

осетно строжи. У фази израде Нацрта провејавао је предлог да се новчани износи подигну и то тако што ће се износ од 450 000 динара заменити износом од 1000 000 динара, а износ од 1 500 000 износом од 4 000 000 динара. Међутим, од тога се одустало јер би у великом броју случајева нови закон постао блажи (нпр. раније прибавио противправну имовинску корист у износу од 600 000 дин што је био тежи облик, ако би се прихватило да је сада тежи облик изнад милион онда то више не био тежи облик и нови закон би био блажи, повољнији за учиниоца. Такође, поставља се и питање надлежности судова. Једно је сигурно, када год да се промене новчани износи до тог проблема ће доћи. И то сигурно није ни први ни последњи пут да се приступа таквим изменама.

Најзад, због успостављања извесне равнотеже, увек се поставља питање декриминализације и сужавања криминалне зоне тамо где је то могуће јер кривичноправни експанзионизам има вишеструке штетне последице.⁵⁸

Литература

1. Foucault, M, *Надзор и казна-рађање затвора*, Загреб, 1994.
2. Grand Chamber, *Case of Vinter and others v. the United Kingdom*, Application 66069/09, 130/10, 3896/10, Judgment of the 9. July 2013.
3. Groupe of States against corruption, *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Republic of Serbia-Incriminations* (ETS 173 and 191, GPC 2), Adopted by Greco at its 48 th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 September – 1 October 2010).
4. *European Parliament resolution of 29 March 2012 on the European integration process of Serbia (2011&2886(RSP))*.
5. Коларић, Д, *Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција*, у: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2014.
6. Коларић, Д, *Концепцијске новине у Кривичном законнику Србије и адекватност државне реакције на криминалитет*, у:

58 Види: З. Стојановић, *Кривично право у доба кризе*, Бранич, бр. 1-2/2011, стр. 27-51.

- Суђење у разумном року и други инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2015.
7. *Конвенција Уједињених Нација против корупције, Међународни уговори, бр. 12/2005.*
 8. Ристивојевић, Б, Актуелна питања садашњег стања материјалног кривичног законодавства Србије, у: *Актуелна питања кривичног законодавства*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2012.
 9. *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, Књига XIV, САНУ, Београд, 1989.
 10. Стојановић, З, Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа, у: *Нова решења у кривичном законодавству Републике Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013.
 11. Стојановић, З, *Правно-филозофске концепције у Предлогу КЗ Србије и Кривичном законнику Црне Горе*, у: *Казнено законодавство-прогресивна или регресивна решења*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.
 12. Стојановић, З, *Кривично право као инструмент државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у кривичном законнику*, у: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2014.
 13. Стојановић, З, Коларић, Д, Нова решења у Кривичном законнику Републике Србије, *Безбедност*, 3/2012.
 14. Коларић, Д, Стојановић, З, *Кривично право-општи део*, Београд, 2014.
 15. Стојановић, З, *Кривични законик, Предговор*, седмо издање, Београд, 2015.
 16. Стојановић, З, Систем казни у кривичном праву Србије и потреба његовог даљег усавршавања, у: *Казнена реакција у Србији - V део*, Београд, 2015.
 17. Стојановић, З, Коларић, Д, У сусрет Закону о изменама и допунама Кривичног законика, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди мере за унапређење*, Криминалистичко-полицијска академија, Тара, 2015.

18. *Сл. Гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр. 107/2005 – испр. 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
19. „Сл. Лист РЦГ“, бр. 25/2010.
20. Schönke/Schröder, *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 28. Auflage, München, 2010.
21. *The Rome Statute of the International Criminal Court* U.N.Doc. A&CONF. 183/9 of the 17 July 1998.
22. „Урадни лист Републике Словеније“, бр. 50/2012.
23. Honsell, H, *Die Strafbarkeit der Untereue, Festschrift für G. Roth*, München, 2011.
24. *COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2004/757/JHA* of 25 october 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking.
25. Ђирић, Ј, *Правосуђе и притисци јавности, у: Репформа кривичног права*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2014.

CONCEPTUAL NOVELS IN THE GENERAL PART OF THE CRIMINAL
CODE OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND NORMATIVE ASPECT
OF THE ADEQUACY OF THE STATE'S RESPONSE TO CRIME

Dragana Kolarić, LL.D

The Academy of Criminalistic and Police studies, Belgrade

Abstract: The current interest of the topic relating to the amendments to the Criminal Code of Serbia, which contrary to many traditional notions show that criminal legislation is going through a very dynamic phase, has defined the subject of this paper.

The paper gives an overview of the current version of the Draft Law on Amendments to the Criminal Code of Serbia, and provides an answer to certain objections that the Committee working on the amendments and changes received during the public debate. The paper also points out in which direction the reform should continue.

Keywords: the Criminal Code, minor criminal offence, house arrest, life sentence, fine.

OCENJIVANJE EFIKASNOSTI POLICIJE PRIMENOM DEA METODE

Dragan Cvetković¹

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije

Dane Subošić²

Kriminalističko-policajska akademija

Apstrakt: Radom se problematizuje ocenjivanje relativne efikasnosti hipotetičke organizacione jedinice policije primenom DEA metode. Kako se radi o neprofitnom entitetu, merilo efikasnosti su performanse (organizacione sposobnosti), koje se porede po godinama koje su obuhvaćene istraživanjem (2006-2010. godina) za jednu istu organizacionu jedinicu policije. Cilj toga je da se na osnovu tri ulaza (*input-a*) i tri (*output-a*), identifikuju: (1) godine tokom kojih je hipotetička organizaciona jedinica policije relativno efikasna, odnosno neefikasna, (2) uzroci njene eventualne neefikasnosti i (3) daju smernice za potrebna poboljšanja njenog rada i time objasni primena DEA metode u navedene svrhe. Istraživanjem je pokazano da je hipotetička organizaciona jedinica u 2006, 2007. i 2008. godini bila relativno efikasna, dok je u 2009. i 2010. godini relativno neefikasna. Da bi ponovo postala relativno efikasna, posmatrana jedinica mora da smanji *input-e* pri datom nivou *output-a* ili da poveća *output-e* ne menjajući *input-e*, shodno orijentaciji DEA modela. Jedna od mogućnosti za to je da jedinica zadrži postojeći broj zaposlenih (socijalni momenat, solidarnost), ne menjajući troškove zarada, uz nastojanje da se smanje troškovi službenih putovanja, uz zadržavanje nivoa aktuelnih *output-a*.

Cljučne reči: DEA, ocenjivanje, efikasnost, policija, *input*, *output*.

Uvod

Ocenjivanje relativne efikasnosti neprofitne organizacije, koja koristi više raznorodnih ulaza (u daljem tekstu: *input-a*) i stvaraju više raznorodnih izlaza (u daljem tekstu: *output-a*), gde se *input-i* i *output-i* ne mogu svesti na istu mernu jedinicu, predstavlja značajan izazov javnog sektora, jer

1 Doktor nauka, cvetkovicdragan@open.telekom.rs

2 Redovni profesor, subosicdane@yahoo.com

koliko god da je koristan – toliko mu se pružaju otpori.³ Bitan element tog sektora predstavlja policija, kako po troškovima (*input*), tako i po ciljevima (*output*) koje ostvaruje. Kako ocenjivanje efikasnosti policije predstavlja apstraktan pojam, to se istraživanje konkretizuje ocenjivanjem efikasnosti dela kriminalističke policije koji se bavi suzbijanjem privrednog kriminaliteta⁴, uključujući i krivično delo pranje novca (u daljem tekstu: hipotetička organizaciona jedinica – HOJ⁵), što se čini primenom DEA metode, uz konkretne podatke o njenim *input-ima* i *output-ima*.⁶ Imajući to u vidu, cilj ovoga rada je: (1) da se objasni merenje efikasnosti posmatrane HOJ primenom DEA metode⁷ u petodogošnjem vremenskom periodu (2006-2010.), na osnovu tri *input-a* i tri *output-a*, identifikuju godine tokom kojih je HOJ relativno efikasna, odnosno neefikasna, (2) uzroci eventualne neefikasnosti, kao i da se (3) daju smernice za potrebna poboljšanja njenog rada i time objasni primena DEA metode u navedene svrhe.

U istraživanju efikasnosti posmatrane HOJ korišćena je modifikovana DEA metoda, kao jedna od novijih metoda operacionih istraživanja, koja omogućava ocenu njene efikasnosti, uzimajući u obzir višestruke rezultate na strani ulaza i izlaza, gde je efikasnost definisana kao količnik *output/input*. Jedna od osobenosti DEA metode jeste činjenica da je mera efikasnosti koju ona daje relativna, tj, svaka od jedinica se procenjuje kao relativno efikasna ili neefikasna u odnosu na druge entitete uključene u analizu.⁸ Kako se ovim istraživanjem poredi efikasnost jedne HOJ po godinama (2006-2010), to se ne poredi efikasnost više jedinica u jednoj godini, već se DEA metoda primenjuje tako što se pokazatelji uspešnosti HOJ u jednoj godini poredi sa

3 Pristatan je otpor uvođenju merenja performansi, jer ne odražava širinu policijske uloge (T. Cockcroft, I. Beattie, Shifting cultures: managerialism and the rise of “performance”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 32, Iss 3, 2009, p. 526).

4 Koji često ima obeležja organizovanosti (organizovanog kriminala).

5 Simetrično: “Decision Making Unit” – DMU (G. Savić, M. Martić, S.B. Krčevinac, *Ograničavanje težina u DEA metodi*, objavljeno u: *XXVI Jugoslovenski simpozijum o operacionim istraživanjima*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 1999, str. 15-18).

6 Performanse zavise od organizacione jedinice u kojoj se radi, vrste angažovanja i nivoa mandata (A. L. Robinson, The impact of police social capital on officer performance of community policing, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 26, Iss 4, 2003, pp. 656).

7 A. Charnes, W. Cooper, L. Rhodes, Measuring the Efficiency of Decision Making Units, *European Journal of Operational Research*, 2 (6), 1978, pp. 429-444.

8 S. Krčevinac, et. al, *Operaciona istraživanja*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2004, str. 200.

pokazateljima njene uspešnosti u drugoj godini, čime se simulira poredjenje pet jedinica, imajući u vidu da se poredjenje realizuje tokom pet kalendarskih godina (jedna godina – jedna jedinica).

Kako pri ocenjivanju uspešnosti organizacija, posebno neprofitnih, najčešće treba razmatrati više *input-a* i/ili *output-a*, koji su po svojoj prirodi uglavnom raznorodni i izražavaju se u različitim mernim jedinicama, potrebno je rešiti problem agregacije posmatranih *input-a/output-a* u jedan *Virtuelni input/output*. U tom smislu je potrebno izraziti ulazne i izlazne podatke u opsezima vrednosti koje su medjusobno uporedive (rešiti problem skaliranja), a zatim odrediti relativne važnosti pojedinih ulaza i izlaza, odnosno dodeliti težinske koeficijente *input-ima* i *output-ima* (rešiti problem ponderisanja, odnosno rangiranja po značaju).⁹ Za ocenjivanje efikasnosti posmatrane hipotetičke organizacione jedinice policije korišćen je softverski paket *Microsoft Office Excel*.¹⁰

Opravdanost ovog istraživanja ispoljava se u sticanju novih znanja i metodoloških isustava u primeni DEA metode u oblasti efikasnosti policijske orgnaizacije. S druge strane, praktična opravdanost ovog istraživanja izražena je time što bi rezultati primene DEA metode u funkciji istraživanja efikasnosti policije, mogli u narednom periodu da budu značajni za razvoj MUP RS i javnog (neprofitnog) sektora u Republici Srbiji uopšte.

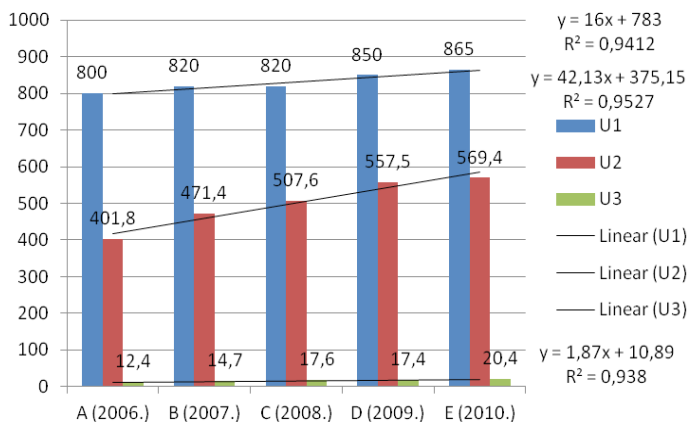
1. Metodologija istraživanja

Policijske organizacije raspolažu velikim brojem podataka, zbog čega se postavlja pitanje kako ih pretvoriti u informacije (odnosno vrednosti, jer one daju značenje informacijama) i kako ih najbolje iskoristiti za iskazivanje efikasnosti policije. Prvi korak u izradi modela koji će se koristiti za ocenu efikasnosti policije je prepoznavanje: (1) rezultata njenog rada (*output-a*), koji odražavaju željene ciljeve i (2) glavnih resursa (*input-a*), koji se pri tome koriste. Među njima valja izdvojiti one koji najbolje prikazuju proces koji ocenjujemo i koji daju pravu sliku ukupnog poslovanja. To, uz izbor modela, treba da bude jedini element unošenja subjektivnosti u ovaj model, što predstavlja osnovno ograničenje u njegovoj primeni, kao alata odlučivanja,

9 Videti šire: Ž. Grujić, *Komparativna analiza efikasnosti neprofitnih organizacija primenom DEA metode*, doktorska disertacija, Tehnički fakultet u Zrenjaninu, Univerzitet u Novom Sadu, Zrenjanin, 2011.

10 D. Cvetković, *Dizajniranje pokazatelja ekonomske efikasnosti neprofitnih organizacija – sa posebnim osvrtom na suzbijanje ulaganja nezakonito stečenih prihoda*, doktorska disertacija, Subotica, 2013, str. 356.

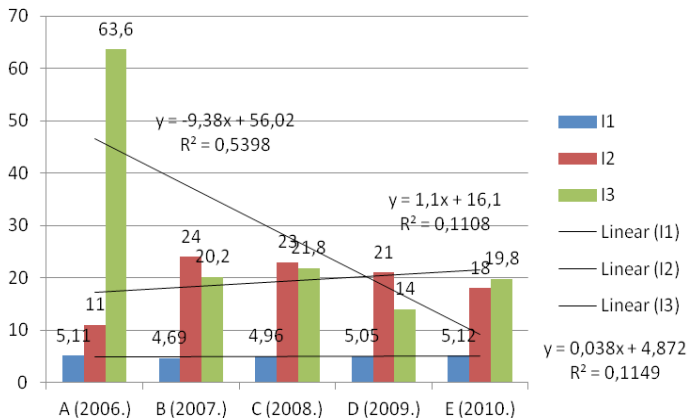
kojeg analitičari, istraživači i donosioci odluka moraju da budu svesni. Zato je izbor relevantnih *input-a* i *output-a* jedan od najvažnijih i ujedno najtežih koraka u analizi, koji mora da odražava interes analitičara i menadžera, tj. da opravda cilj analize koja se realizuje primenom DEA metode. Naime, navedeni izbor je bitan za kvalitetnu interpretaciju rezultata primene navedene metode. Pored toga, treba voditi računa o odnosu broja varijabli *input-a* i *output-a* koji se analiziraju da bi rezultati analize bili što realniji. U konkretnom istraživanju izabrano je šest pokazatelja. Tipični *input-i* su resursi (sve ono što je ograničeno) koje jedinica koristi, dok rezultati rada čine *output-e*. U analizu je uključeno tri *input-a* (U1 – broj zaposlenih na poslovima suzbijanja privrednog kriminaliteta, U2 – ukupni troškovi rada (zarade) zaposlenih na suzbijanju privrednog kriminaliteta i U3 – ukupni troškovi putovanja), a *output-a* (I1 – ukupan broj krivičnih prijava iz privrednog kriminaliteta, I2 – broj krivičnih prijava za krivično delo pranje novca i I3 – vrednost imovinske koristi obuhvaćena krivičnim prijavama¹¹).¹² Pri tome, policija sve više mora da bude orjentisana na problemski (uzročni), a ne samo na posledični aspekt bezbednosne problematike.¹³ S tim u vezi, navodi se Grafikon 1: *Input-i* (ulazi) i Grafikon 2: *Output-i* (ulazi).



Grafikon 1: Pregled *input-a* korišćenih za DEA metodu (koeficijenti)

- 11 Zbog toga, u savremenim okolnostima, uspeh policije u odnosu na savremeni organizovani kriminal često se definiše kao „smanjenje štete“ (S. Mackenzie, N. Hamilton-Smith, Measuring police impact on organised crime, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 34, Iss 1, 2011, pp. 7 – 30).
- 12 D. Cvetković, *Opus citatum*, str. 358.
- 13 Važno je uočiti novostvorenu vrednost policijskog angažovanja u problemski orjentisanom radu (M. H. Moore, A. A. Braga, Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 26 Iss 3, 2003, pp. 440).

Pregledom *input-a* korišćenih za DEA metodu u vidu koeficijenata, primećuje se njihov rast, pri čemu je najintenzivniji u slučaju U2 – ukupni troškovi rada (zarade) zaposlenih na suzbijanju privrednog kriminaliteta, čemu sledi U1 – broj zaposlenih na poslovima suzbijanja privrednog kriminaliteta, dok je neznatan rast zabeležen u slučaju U3 – ukupni troškovi putovanja. Razlozi za izbor navedenih pokazatelja su sledeći: broj zaposlenih na poslovima suzbijanja privrednog kriminaliteta izabran je kao veličina koja je osnovni *input*, a ukupni troškovi rada (zarade) zaposlenih na suzbijanju privrednog kriminaliteta i ukupni troškovi putovanja važan su pokazatelj uslova u kojima se odvija obavljanje delatnosti posmatrane HOJ, odnosno njeno funkcionisanje, pri čemu navedeni troškovi imaju najveći udeo u strukturi ukupnih rashoda MUP RS. Navedenom sledi analiza *output-a*.



Grafikon 2: Pregled *output-a* korišćenih za DEA metodu (koeficijenti)

Pregledom *output-a* korišćenih za DEA metodu u vidu koeficijenata, primećuje se stagnacija I1 – ukupan broj krivičnih prijavi iz privrednog kriminaliteta, blag rast I2 – broj krivičnih prijavi za krivično delo pranje novca i značajan pad I3 – vrednost imovinske koristi obuhvaćena krivičnim prijavama. Navedeni *output-i* su izabrani jer najbolje odražavaju deo policijskog rada koji se odnosi na suzbijanje kriminaliteta. Naime, navedeni rezultati aktivnosti predstavljaju ključne indikatore uspešnosti rada kriminalističke policije u suzbijanju privrednog kriminaliteta. Svaki merljivi rezultat dat u prethodnoj strukturi, može da se izdvoji i koristi nezavisno od ostalih. Svaka-ko, postoji mogućnost dodavanja odnosno uvođenja novog *output-a*, s ciljem da ih evaluator prilagodi svojim potrebama.

Budući da se kod procesa pružanja usluga posmatrane jedinice nije moglo sa sigurnošću utvrditi da li radi li se o konstantnom prinosu, kod kojeg se

preporučuje model CCR ili varijabilnom prinosu, kod koga se preporučuje model BCC, realizovana je analiza relativne efikasnosti rada posmatrane HOJ u periodu (2006.-2010.) i uz jednu i uz drugu pretpostavku (konstantan i varijabilan prinos). Pri tome, DEA model može da se prilagodi strategiji menadžera. Najzad, radom se razmatraju dva modela: ulazno i izlazno orijentisan model – prinos na obim aktivnosti. Oba modela su prikazana tabelama 1 i 2.¹⁴

Tabela 1: *Ulazno orijentisan model – prinos na obim aktivnosti*

Konstantan:		Promenljiv:	
V1UK:	U1U2 – I1I2	V1UP:	U1U2 – I1I2
V2UK:	U2U3 – I1I2	V2UP:	U2U3 – I1I2
V3UK:	U1U3 – I1I2	V3UP:	U1U3 – I1I2
V4UK:	U1U2 – I1I3	V4UP:	U1U2 – I1I3
V5UK:	U2U3 – I1I3	V5UP:	U2U3 – I1I3
V6UK:U1U3 – I1I3		V6FUP: U1U3 – I1I3	

Tabela 2: *Izlazno orijentisan model – prinos na obim aktivnosti*

Konstantan:		Promenljiv:	
V1IK:	U1U2 – I1I3	V1IP:	U1U2 – I1I3
V2IK:	U2U3 – I1I3	V2IP:	U2U3 – I1I3
V3IK:	U1U3 – I1I3	V3IP:	U1U3 – I1I3
V4IK:	U1U2 – I1I3	V4IP:	U1U2 – I1I3
V5IK:	U2U3 – I1I3	V5IP:	U2U3 – I1I3
V6IK:	U1U3 – I1I3	V6IP:	U1U3 – I1I3
2x3:	U1U2 – I1I2 I3		
3x2:	U1U2U3 – I1I2		

Legenda:

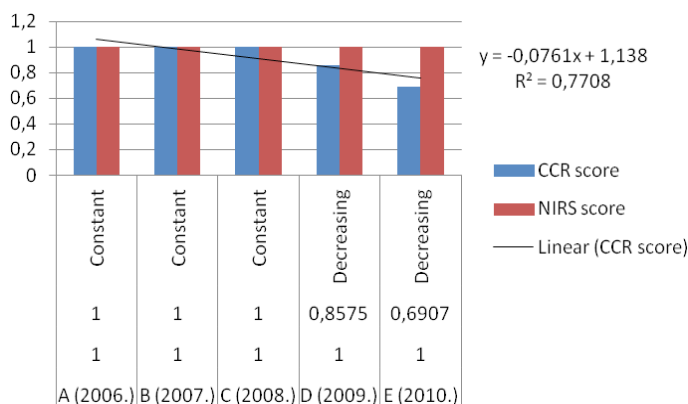
- V1, V2, .. V6: varijante (kombinacije) *input-a/output-a*,
- UK: Ulazno orijentisan model sa konstantnim prinosom na obim aktivnosti,

14 D. Cvetković, *Opus citatum*, str. 359.

- IK: Izlazno orijentisan model sa konstantnim prinosom na obim aktivnosti,
- UP: Ulazno orijentisan model sa promenljivim prinosom na obim aktivnosti,
- IP: Izlazno orijentisan model sa promenljivim prinosom na obim aktivnosti.

2. Rezultati istraživanja

Rezultati istraživanja su predstavljani za različite varijante (kombinacije) *input-a* i *output-a*, čime je potvrđena činjenica da DEA metoda omogućuje veoma različite analize i ocene relativne (ne)efikasnosti posmatranih organizacionih entiteta. Kombinacija *input-a/output-a*, označenih kao VIUK i V1UP ukazuju na identične rezultate bilo da se radi o ulazno orijentisanom DEA modelu sa konstantnim ili promenljivim prinosom na obim aktivnosti (Grafikon 3).



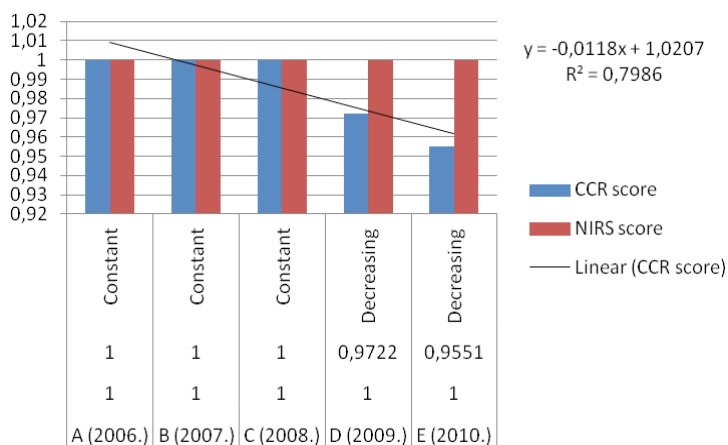
Grafikon 3: Ocena efikasnosti HOJ kombinovanjem ulaza/izlaza:
U1,U2/I1,I2 (koeficijenti)

Legenda:

- *Efficiency scores* – skor (vrednost) efikasnosti,
- *Scale efficiencies* – skala (merilo) efikasnosti,
- *Returns-to-scale* – odnos izmedju vrednosti *input-a* i *output-a*,
- *CCR score* – skor (vrednost) po CCR metodi,
- *NIRS score* – *non-increasing returns to scale* – nerastući odnos izmedju vrednosti *input-a* i *output-a*,
- *Constant* – konstantan,
- *Decreasing* – opadanje,

Grafikonom 3 se ukazuje na to da je posmatrana jedinica u 2006. 2007. i 2008. godini (A, B i C) efikasna, dok je u 2009. i 2010. godini (E i D) neefikasna, pri čemu indeks (ne)efikasnosti jedinice u 2009. (D) iznosi 0.8575, a u 2010. godini (E) približno 0.691, što je prikazano i negativnim koeficijentom pravca linernog trenda (-7,6%), uz visok koeficijent determinacije ($R^2=0,77$).¹⁵

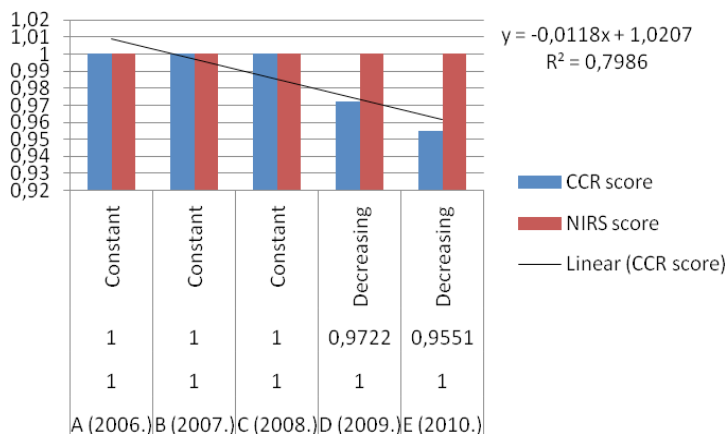
Koristeći *input-e/output-e* U2,U3/I1,I2 može se primetiti (Grafikon 4) da je indeks efikasnosti veći u odnosu na varijantu V1 0.9722 u 2009. (D) i 0.9551 u 2010. godini (E), ali da je i pri ovoj varijanti *input-a/output-a* posmatrana jedinica u 2009. i 2010. godini (D i E) neefikasna i da je u ovim godinama primetan opadajući prinos na obim aktivnosti.



Grafikon 4: Ocena efikasnosti HOJ kombinovanjem *input-a/output-a*: U2,U3/I1,I2 (koeficijenti)

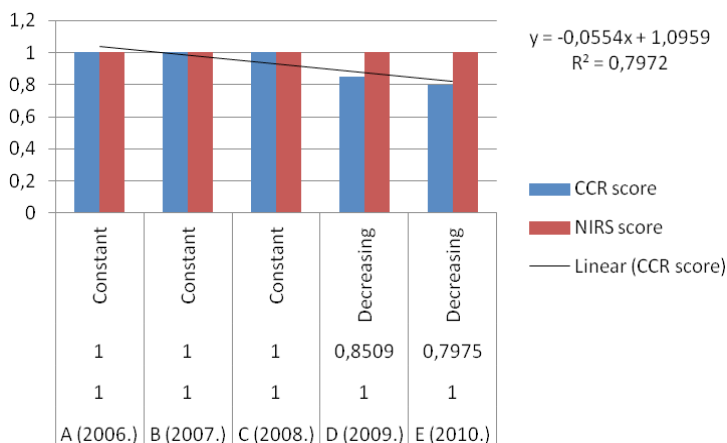
Analizom *input-a/output-a* označenih u postavci istraživanja sa V3UK u Grafikonu 5, odnosno, *input-a/output-a* U1U3 – I1I2, primenjujući ulazno orijentisan DEA model sa konstantnim prinosom na obim aktivnosti, dobijamo iste podatke kao i pri analizi rezultata istraživanja označenih u varijanti V2UK i V2UP, predstavljenih u prethodnom grafikonu, dok su podaci dobijeni u opciji V3UP (Grafikon 6), ulazno orijentisanog modela sa promenljivim prinosom na obim aktivnosti, slični podacima za V1UK i V1UP, datih u Grafikonu 3.

15 Koeficijentom pravca linernog trenda i koeficijentom determinacije se indiciraju i ostale kombinacije *input-a/output-a*, a vide se u svim grafikonima sem u onima koji su označeni brojevima 9 i 12.



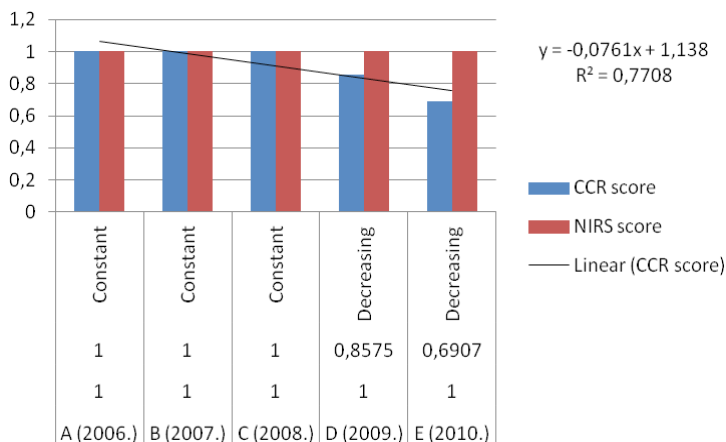
Grafikon 5: Ocena efikasnosti HOJ u varijanti V3UK kod input-a/output-a: U1,U3/ I1,I2 (koeficijenti)

Razlike su minimalne ali je moguće uočiti da HOJ u 2009. (D) i 2010. godini (E) posluje sa opadajućim prinosom na obim, koji se kreće npr. od 0.9551 za 2010. godinu (opcija V3UK), prema 0.7975 (opcija V3UP) do 0.6907 (opcija V4UK/V4DUP), što se može videti u Grafikonima 5, 6 i 7.



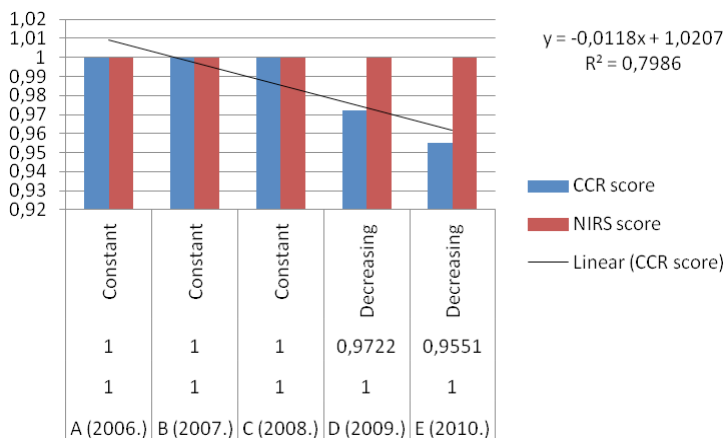
Grafikon 6: Ocena efikasnosti HOJ u varijanti V3UP kod input-a/output-a: U1,U3/ I1,I2 (koeficijenti)

Očigledno je da organizaciona jedinica u 2009. (D) i 2010. godini (E), s obzirom da je reč o ulazno orijentisanom modelu, ima visoke nivoe ulaza, koje pri datom nivou izlaza nije lako realizovati.



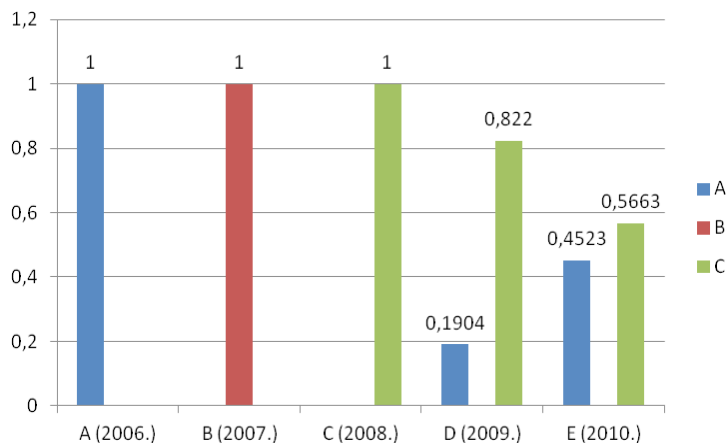
Grafikon 7: Ocena efikasnosti HOJ u opciji V4UK/ V4UP kod input-a/output-a: U1,U2/I1,I2 (koeficijenti)

Posmatrajući opciju V5 pri konstantnom ili promenljivom prinosu na obim aktivnosti, rezultati nisu značajno drugačiji (Grafikon 8) nego u prethodnim slučajevima. I dalje je prema CCR modelu neefikasna jedinica u 2009. (D) i 2010. godini (E).



Grafikon 8: Ocena efikasnosti HOJ u opciji input-a/output-a: U2,U3/I1,I3 (koeficijenti)

Medjutim, interesantno je istaći koje težinske vrednosti je jedinica u pojedinim godinama imala u cilju postizanja efikasnosti, što je prikazano Grafikonom 9.



Grafikon 9: Težinski koeficijenti HOJ za input/output: U2,U3/I1,I3 (koeficijenti)

Legenda:

- *Efficient peers and weights* – efikasne jedinice i (njihove) težine. U razmatranom modelu radi se zapravo o efikasnosti po godinama jedne iste jedinice.

Evidentno je da je posmatrana jedinica u 2006. (A), 2007. (B) i 2008. (C) godini, pri ovakvom rasporedu *input-a/output-a* efikasna. Jedinica u 2009. i 2010. godini (D i E) je neefikasna, sa opadajućim prinosom na obim aktivnosti. Kako je reč o ulazno orijentisanom modelu, HOJ u 2010. i 2009. godini (E i D), ona nesumnjivo mora da smanji svoje *input-e* uz dati nivo *output-a* i to: u 2009. godini (D) *input 1* (broj zaposlenih na poslovima suzbijanja privrednog kriminaliteta) za 2.78% (sa 850 na 826.35, dakle na 827), *input 2* (troškovi rada – zarade zaposlenih na suzbijanju privrednog kriminaliteta) za 11.44% (sa 557.5 na 493.74) i *input 3* (troškovi putovanja) za 3.29% (sa vrednosti 17.4 na 16.83), što se može videti u Tabeli 3. Slično je i za 2010. godinu (E) u kojoj jedinica mora da smanji: *input 1* (broj zaposlenih na poslovima suzbijanja privrednog kriminaliteta) za 4.49% (sa 865 na 826.19, dakle na 827), *input 2* (troškovi rada – zarade zaposlenih na suzbijanju privrednog kriminaliteta) za 17.60% (sa 569.4 na 469.18) i *input 3* (troškovi putovanja) za 23.65% (sa vrednosti 20.4 na 15.58).¹⁶

¹⁶ *Ibidem*, str. 364.

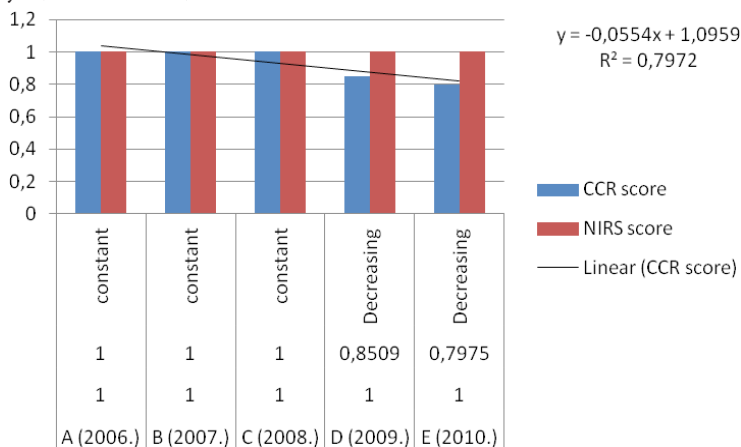
Tabela 3: *Virtuelni input-i/output-i HOJ pri input-ima/output-ima U2U3 – I1I3 za varijantu V5¹⁷*

Virtual inputs/outputs												
	U1	%	U2	%	U3	%	I1	%	I2	%	I3	%
A	800.0	0.00	401.80	0.00	12.40	0.00	5.11	0.00	11.00	0.00	63.60	0.00
B	820.0	0.00	471.40	0.00	14.70	0.00	4.69	0.00	24.00	0.00	20.20	0.00
C	820.0	0.00	507.60	0.00	17.60	0.00	4.96	0.00	23.00	0.00	21.80	0.00
D	826.35	2.78	493.74	11.44	16.83	3.29	5.05	0.00	21.00	0.00	30.03	114.49
E	826.19	4.49	469.18	17.60	15.58	23.65	5.12	0.00	18.00	0.00	41.11	107.63

Legenda:

- *Virtual inputs/outputs* – virtuelni ulazi/izlazi.

Kombinovanjem broja zaposlenih (U1) i ukupnih troškova putovanja (U3) na strani ulaza sa *output*-ima I1 (ukupan broj krivičnih prijava za krivična dela privrednog kriminaliteta) i I3 (imovinska korist obuhvaćena krivičnim prijavama iz oblasti privrednog kriminaliteta), u ulazno orijentisanom modelu (varijanta V6), situacija sa efikasnošću HOJ nije značajno drugačija (Grafikon 10).



Grafikon 10: *Ocena efikasnosti HOJ sa odnosom input-a/output-a U2U3 – I1I3 (koeficijenti)*

Interesantno je da je pri ovoj kombinaciji *input-a/output-a* indeks efikasnosti HOJ u 2009. i 2010. godini (D i E) nešto niži, što ukazuje da su pojedini značajni *input-i/output-i* ovom prilikom ignorisani. S tim u vezi, Tabelom 4

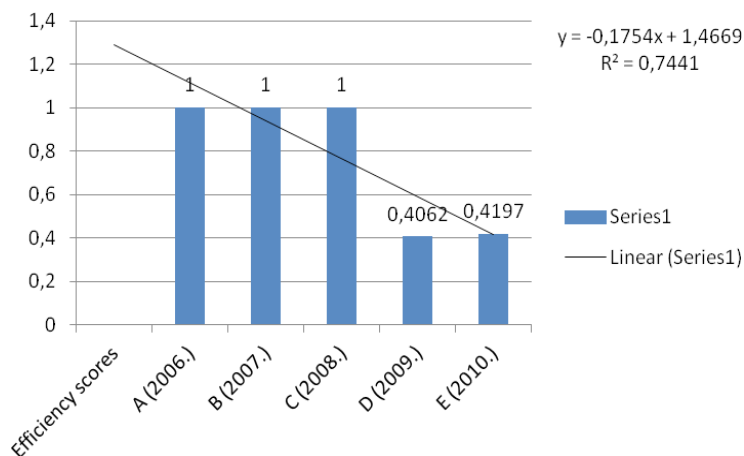
17 *Ibidem*, str. 365.

se prikazuje kako treba prerasporediti (u procentima) *input-e/output-e* kod predstavljenog DEA modela, kako bi posmatrana jedinica u 2009. i 2010. godini (D i E) postale efikasne. Jedinica u 2009. godini (D) mora da smanji troškove zarade (U2) za 14.91% i troškove putovanja (U3) za 14.25%, a u 2010 (E) mora da smanji broj zaposlenih (U1) za 2.36%, troškove zarade (U2) za 20.25% i troškove putovanja (U3) za 30.93%.

Tabela 4: Virtuelni input-i/output-i HOJ pri input-ima/output-ima U2U3 – III3¹⁸

Virtual inputs/ outputs												
	U1	%	U2	%	U3	%	I1	%	I2	%	I3	%
A	800.0	0.00	401.80	0.00	12.40	0.00	5.11	0.00	11.00	0.00	63.60	0.00
B	820.0	0.00	471.40	0.00	14.70	0.00	4.69	0.00	24.00	0.00	20.20	0.00
C	820.0	0.00	507.60	0.00	17.60	0.00	4.96	0.00	23.00	0.00	21.80	0.00
D	850.0	0.00	474.37	14.91	14.92	14.25	5.05	0.00	21.00	0.00	34.47	146.19
E	844.6	2.36	454.09	20.25	14.09	30.93	5.12	0.00	18.00	0.00	44.57	125.08

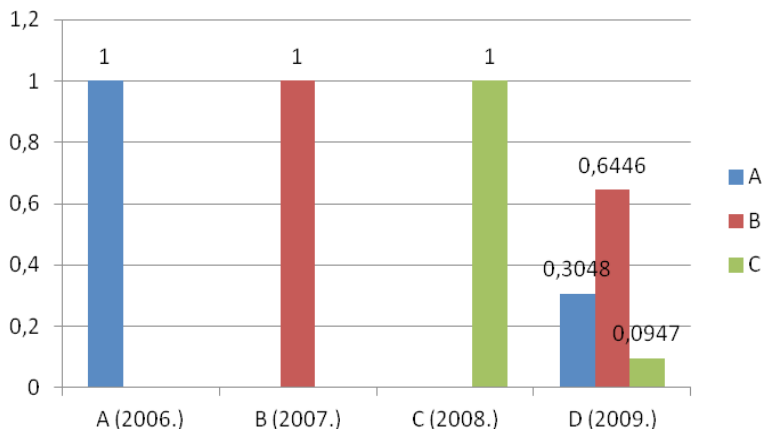
U odnosu na kombinovanje 2x2 *input-a/output-a*, radi ocene efikasnosti posmatrane jedinice, može se, iz primera koji sledi, zaključiti da je drugačija ocena efikasnosti, predstavljena u Grafikonu 11, koja je nastala kombinovanjem 3x2 *input-a/output-a*.



Grafikon 11: Ocena efikasnosti HOJ nastala kombinovanjem U1U2U3 – III2 (koeficijenti)

Navedeni primer uključuje tri *input-a* (U1, U2, U3) i dva *output-a* (I1, I2) i pokazuje da je posmatrana jedinica u 2009. i 2010. godini (D i E) neefi-

kasna, pri čemu je indeks (ne)efikasnosti u odnosu na prethodne varijetete značajno manji. U Grafikonu 12 predstavljene su godine (2006., 2007. i 2008. godine – A, B i C) u kojima je jedinica bila relativno efikasna i godine u kojima je jedinica nije takva (2009. i 2010. – D i E).



Grafikon 12: Efikanost i težinski koeficijenti neefikasnih jedinica za input-e/output-e: U1,U2,U3/I1,I2

U Tabeli 5 predstavljeni su Virtualni *input-i/output-i* koji na već opisan način pokazuju za koliko procenata posmatrana jedinica u godinama (2009. i 2010. (D i E)) u kojima je neefikasna treba da smanji svoje ulaze. Kombinovanje 2x3 *input-e/output-a* daje rezultate koji su po prirodi vrlo slični varijanti V5, zbog čega ih nije potrebno ponovo komentarisati.

Tabela 5: Virtualni *input-i/output-i* HOJ pri *input-ima/output-ima* U1U2U3 – I1I2¹⁹

Virtual inputs/ outputs												
	U1	%	U2	%	U3	%	I1	%	I2	%	I3	%
A	800.0	0.00	401.80	0.00	12.40	0.00	5.11	0.00	11.00	0.00	63.60	0.00
B	820.0	0.00	471.40	0.00	14.70	0.00	4.69	0.00	24.00	0.00	20.20	0.00
C	820.0	0.00	507.60	0.00	17.60	0.00	4.96	0.00	23.00	0.00	21.80	0.00
D	850.0	0.00	474.37	14.91	14.92	14.25	5.05	0.00	21.00	0.00	34.47	146.19
E	844.6	2.36	454.09	20.25	14.09	30.93	5.12	0.00	18.00	0.00	44.57	125.08

Kako bi dobili što pouzdanije podatke o efikasnosti posmatrane jedinice tokom datog vremenskog perioda, pristupilo se i analizi upotrebom *izlazno orijentisanog modela*. Izlazno orijentisan model za V1IK varijantu daje slične

¹⁹ *Ibidem*, str. 368.

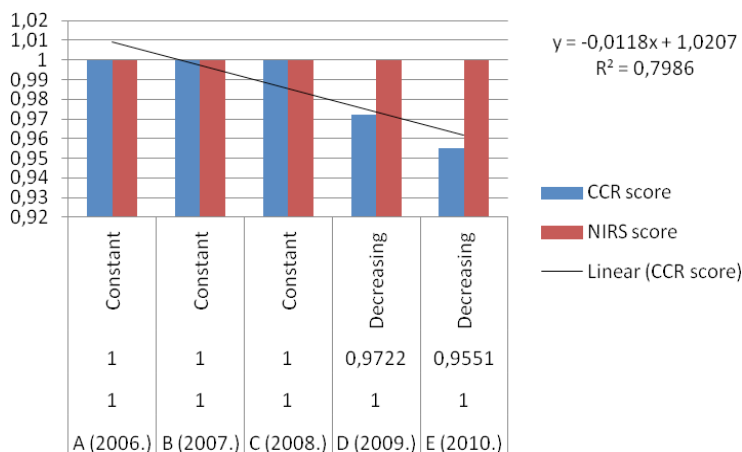
podatke, pri čemu je nivo efikasnosti jedinice u 2009. i 2010. godini (D i E) značajno niži i sa opadajućim prinosom na obim, slično kao u prethodno navedenom primeru.

Virtuelni *input-i/output-i* za navedeni varijetet *input-a/output-a* predstavljen je u Tabeli 6. Njome se ukazuje na to za koliko posmatrana jedinica u 2009. godini (D), u kojoj je indeks efikasnosti svega 0.4062, i u 2010. godini (E), treba da koriguje *input-e/output-e* da bi postala efikasna.

Tabela 6: Virtuelni ulazi/izlazi HOJ pri *input-ima/output-ima* U1U2 – I1I3

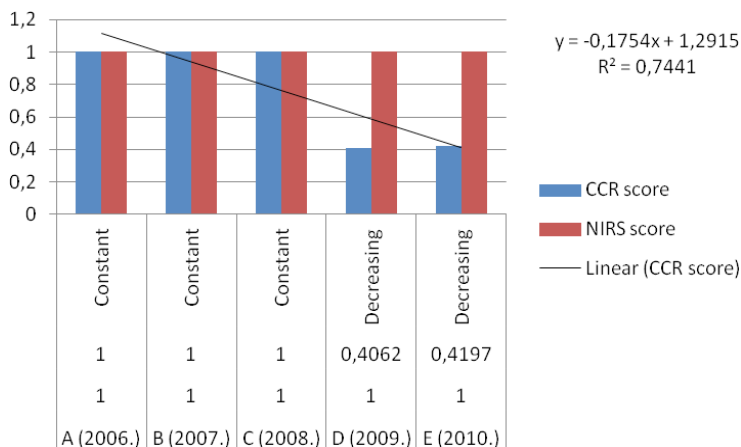
Virtual inputs/ outputs												
	U1	%	U2	%	U3	%	I1	%	I2	%	I3	%
A	800.0	0.00	401.80	0.00	12.40	0.00	5.11	0.00	11.00	0.00	63.60	0.00
B	820.0	0.00	471.40	0.00	14.70	0.00	4.69	0.00	24.00	0.00	20.20	0.00
C	820.0	0.00	507.60	0.00	17.60	0.00	4.96	0.00	23.00	0.00	21.80	0.00
D	850.0	0.00	474.37	14.91	14.92	14.25	5.05	0.00	21.00	0.00	34.47	146.19
E	865.00	0.00	454.02	18.68	14.36	29.60	5.26	2.78	18.00	0.00	47.18	138.28

Slični rezultati se dobiju i pri kombinaciji *input-a/output-a* označenih kao varijante V2IK i V2IP. Rezultati za varijantu V2IK su identični rezultatima varijante V2UK i V2UP iako je reč o različitoj orijentaciji modela, što se može videti u Grafikonu 13.



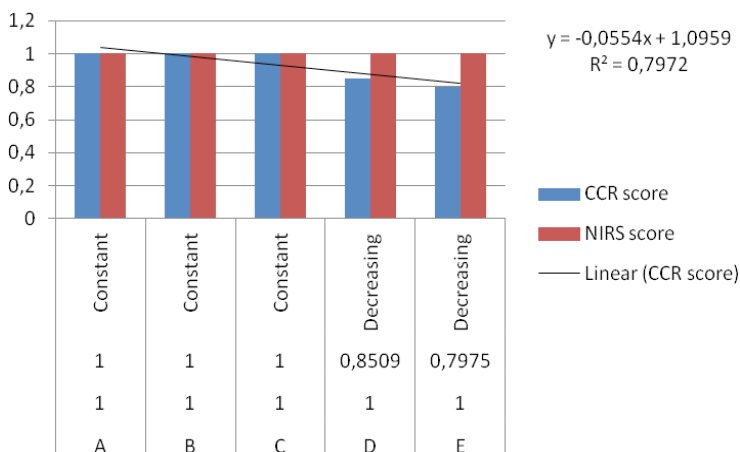
Grafikonu 13: Ocena efikasnosti HOJ za *input/output*: U2,U3/I1,I2, varijanta V2IK (koeficijenti)

Varijanta V2IP opet ima rezultate identične varijanti 3x2, gde su kombinovana tri *input-a*: U1, U2 i U3 i dva *output-a*: I1 i I2. Rezultati ocene efikasnosti varijante V2IP dati su u Grafikonu 14.



Grafikon 14: Ocena efikasnosti HOJ u opciji ulaza/izlaza: U2,U3/I1,I2, varijanta V2IP (koeficijenti)

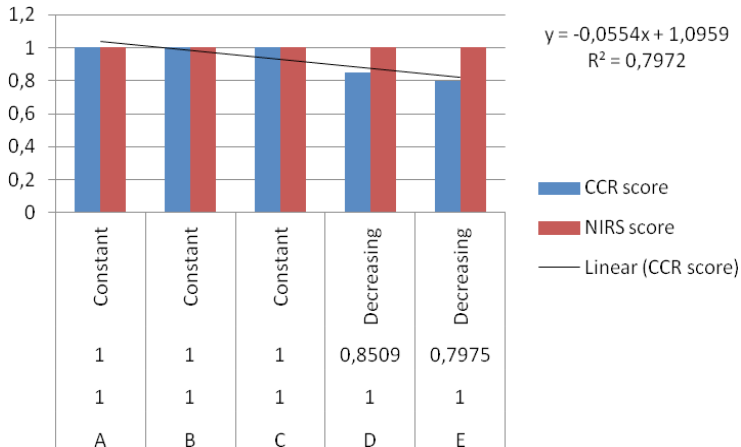
Varijante V3IK i V3IP pokazuju da promenom *input-a* i *output-a* izlazno orijentisanog modela dolazi do porasta efikasnosti u odnosu na varijante V2IP, što se može videti u Grafikonu 15.



Grafikon 15: Efikasnosti HOJ korišćenjem *input-a/output-a*: U1,U3/I1,I2, za varijantu V3IK i V3IP (koeficijenti)

Primetan je porast nivoa efikasnosti posmatrane jedinice u toku 2009. i 2010. godine (D i E) u odnosu na prethodni primer, odnosno varijantu V2IP, gde je jedinici tokom 2009. godine (D) porasla efikasnost sa 0.4062 na 0.8509, a 2010. godine (E) sa 0.4197 na 0.7975.

Kod V4IK i V4IP varijante sa dva *input-a* U1 i U2 i dva *output-a* I1 i I3 dobijeni rezultati identični su rezultatima dobijenim u varijanti V3IP gde su kombinovani U1 i U3 ulazi, a na strani *output-a* razmatrani su I1 i I2, što se može videti u Grafikonu 16.



Grafikon 16: Ocena efikasnosti HOJ za input/output: U1,U2/I1,I3, varijanta V4IK i V4IP

Varijanta V5IK i V5IP pokazuju, kada je reč o oceni efikasnosti jedinice u posmatranom periodu, rezultate koji su identični onima koji su dobijeni za varijantu V3IK, V3IP. Očigledno da izlazno orijentisani model ne može više da pokaže značajniju razliku u oceni efikasnosti jedinice posmatranih godina. Kakve god *input-e/output-e* isključivali ili uključivali u analizu, ništa se novo ne dešava. Uvek su 2009. i 2010. godine (D i E), one u kojima je jedinica neefikasna u odnosu na prethodne godine posmatranja, sa indeksom efikasnosti jedinice za 2009. (D) od 0.8685, a za 2010. godinu (E) od 0.7294.

Analizirajući metodologiju istraživanja može se uočiti da je ostala još jedna varijanta kombinovanja *input-a/output-a*, izlazno orijentisanog DEA modela, koja je definisana na ovom mestu kao varijanta V6, uzimajući u obzir analizu pri konstantnom i promenljivom prinosu na obim aktivnosti. Angažovanje *input-a/output-a* podrazumevalo je da na strani *input-a* uključimo: broj zaposlenih na poslovima suzbijanja privrednog kriminaliteta (U1) i troškove putovanja (U3), a na strani *output-a*: broj krivičnih prijava iz oblasti privrednog kriminaliteta (I1) i vrednost imovinske koristi obuhvaćene krivičnim prijavama (I3). Ni pri ovoj varijanti uključenih *input-a/output-a* nema značajnijih promena po pitanju efikasnosti posmatrane jedinice. Naime, rezultati su identični onima koji su dobijeni u analizi za varijantu V3IP.

Diskusija

Ulazno i izlazno orijentisan model – prinos na obim aktivnosti, bilo da je reč o konstantnom ili promenljivom prinosu, daju rezultate koji ukazuju na to da su relativno efikasne godine 2006-2008, a relativno neefikasne su 2009. i 2010. godina, pri čemu je prisutan trend pada efikasnosti. Zbirni rezultati dobijeni primenom DEA metode prikazani su tabelama 7 i 8.

Tabela 7: *Ulazno orijentisan model – prinos na obim aktivnosti*

Konstantan:				Promenljiv:		
Godina	2009.	2010.	Godina	2009.	2010.	
V1UK: U1U2 – I1I2	0,8575	0,6907	V1UP: U1U2 – I1I2	0,8575	0,6907	
V2UK: U2U3 – I1I2	0,9722	0,9551	V2UP: U2U3 – I1I2	0,9722	0,9551	
V3UK: U1U3 – I1I2	0,9722	0,9551	V3UP: U1U3 – I1I2	0,8509	0,7975	
V4UK: U1U2 – I1I3	0,8575	0,6907	V4UP: U1U2 – I1I3	0,8575	0,6907	
V5UK: U2U3 – I1I3	0,9722	0,9551	V5UP: U2U3 – I1I3	0,9722	0,9551	
V6UK: U1U3 – I1I3	0,8509	0,7975	V6FUP: U1U3 – I1I3	0,8509	0,7975	

U ulazno orijentisanom modelu – prinos na obim aktivnosti, konstantan i promenljiv prinos daju isti nivo relativne neefikasnosti izuzev u varijanti V3, u kojoj je V3UK: U1U3 – I1I2 (konstantan prinos) viši nivo efikasnosti u odnosu na V3UP: U1U3 – I1I2 (promenljiv prinos), jer je za 2009. godinu $0,9722 > 0,8509$, a za 2010. godinu $0,9551 > 0,7975$. Pored toga, posmatrana organizaciona jedinica u 2009. i 2010. godini (D i E) ima primetan opadajući prinos na obim aktivnosti. To podrazumeva da proporcionalno povećanje *input-a* ne rezultuje proporcionalnom povećanju *output-a*. Očigledno je da ta jedinica u 2009. (D) i 2010. godini (E), s obzirom da je reč o ulazno orijentisanom modelu, ima visoke nivoe ulaza, što znači da je rešenje efikasnosti u tome da se smanji dati nivo ulaza (broj zaposlenih, troškovi zarada i troškovi putovanja), međutim, to nije lako realizovati u praksi, što se posebno odnosi na smanjenje broja zaposlenih.

Analiza ulazno orijentisanog modela ukazuje na prirodu DEA metode, koja se odnosi na to da broj HOJ koje se porede treba da bude približno jednak broju *input-a* x broj *output-a*. Naime, čim se uključi veći broj *input-a/output-a*

situacija, po pitanju efikasnosti, se menja, naročito ukoliko je broj HOJ, čiju efikasnost procenjujemo veći. Mali broj *input-a/output-a*, ali prvenstveno jedinica koje se porede, može značajno umanjiti diskriminacionu moć metode.

Poznato je da je kod ulazno orijentisanog DEA modela cilj ostvariti postojeći nivo izlaza pri minimalnom angažovanju *input-a*. Hipotetička organizaciona jedinica je relativno neefikasna ako joj je moguće smanjiti bilo koji *input* bez smanjivanja njenih *output-a* i bez povećavanja nekog od preostalih *input-a*. Naime, navedena jedinica je neefikasna, jer može postati efikasnija smanjujući svoje *input-e* pri čemu joj se *output-i* ne menjaju.

S druge strane, u *izlazno orijentisanom DEA modelu* cilj je maksimiziran je *output-a* pri postojećem nivou angažovanih *input-a*. Hipotetička organizaciona jedinica je relativno neefikasna ako joj je moguće povećati bilo koji *output* bez povećavanja njenih *input-a* i smanjivanja nekog od preostalih *output-a*. Neefikasna HOJ može postati efikasna povećavanjem njenih *output-a*.

Tabela 8: *Izlazno orijentisan model– prinos na obim aktivnosti*

Konstantan:				Promenljiv:			
Godina		2009.	2010.	Godina		2009.	2010.
V1IK:	U1U2 – I1I3	0,9722	0,9551	V1IP:	U1U2 – I1I3	0,9722	0,9551
V2IK:	U2U3 – I1I3	0,9722	0,9551	V2IP:	U2U3 – I1I3	0,9722	0,9551
V3IK:	U1U3 – I1I3	0,8509	0,7975	V3IP:	U1U3 – I1I3	0,8509	0,7975
V4IK:	U1U2 – I1I3	0,8509	0,7975	V4IP:	U1U2 – I1I3	0,8509	0,7975
V5IK:	U2U3 – I1I3	0,8509	0,7975	V5IP:	U2U3 – I1I3	0,8509	0,7975
V6IK:	U1U3 – I1I3	0,8509	0,7975	V6IP:	U1U3 – I1I3	0,8509	0,7975
2x3:	U1U2 – I1I2 I3	0,9722	0,9551				
3x2:	U1U2U3 – I1I2	0,4062	0,4197				

U *izlazno orijentisanom modelu– prinos na obim aktivnosti*, konstantan i promenljiv prinos daju isti nivo relativne neefikasnosti. Međutim primetna je značajna razlika nivoa (ne)efikasnosti HOJ kod konstantnog prinosa u varijantama 2x3 i 3x2, gde je prvonavedena varijanta znatno efikasnija u obe posmtarane godine u odnosu na drugonavedenu, jer je za 2009. godinu $0,9722 > 0,4062$, a za 2010. godinu $0,9551 > 0,4197$.

Kada je reč o virtuelnim ulazima/izlazima HOJ pri *input-ima/output-ima* U1U2 – I1I3, prisutan je izvestan kuriozitet. Naime priroda izlazno orijentisanog DEA modela nastoji da pri datom nivou *input-a* poveća *output-e*

i ostvari efikasnost. Međutim, povećanje *output-a* uz nepromenjene *input-e* ne vodi rešenju. Kako se u ovom slučaju radi o *output-ima* koji predstavljaju ukupan broj i ukupnu vrednost, može se zaključiti da njihove vrednosti treba generalno da budu manje, ukoliko je to u relnim uslovima moguće postići.

Iako su kombinovani različiti *input-i/output-i* i različito orijentisani modeli, često su dobijani isti ili slični rezultati ocene efikasnosti, gde su 2009. i 2010. godina (D i E), one u kojima je posmatrana jedinica relativno neefikasna. Ovo navodi na to da u narednim istraživanjima treba povećati broj posmatranih godina, ukoliko se nastoji da se zadrže postojeći *input-i/output-i*.

Zaključak

Izvedena analiza je pokazala da je hipotetička organizaciona jedinica u 2006, 2007. i 2008. godini bila relativno efikasna, dok je u 2009. i 2010. godini relativno neefikasna, trendom pada relativne efikasnosti u posmatranom periodu, koji može da se prihvati s poverenjem, imajući u vidu koeficijent determinacije. Da bi postala relativno efikasna, ona mora ili da smanji *input-e* pri datom nivou *output-a* ili da poveća *output-e* ne menjajući *input-e*, shodno orijentaciji DEA modela. Ako je želja poslodavca da zadrži postojeći broj zaposlenih (nije lako smanjivati broj zaposlenih u praksi bez nužnih i bolnih posledica), ne menjajući troškove zarada, onda mora da smanji troškove putovanja, uz fiksne *output-e*, kakvi su u ovom trenutku. Ova konstatacija jasno ukazuje da je reč o smanjivanju *input-a* pri datom nivou *output-a*, odnosno, reč je o ulazno orijentisanom modelu. U svakom slučaju, korist od DEA metode i analize koje ona pruža, mogle bi u narednom periodu da budu značajne za razvoj MUP RS i javnog sektora u Republici Srbiji uopšte. Dalja istraživanja na ovu temu treba da budu usmerena ka povećanju posmatranog perioda (broja godina koji obuhvata) i broja analiziranih jedinica, jer bi to povećalo diskriminacionu moć DEA metode, pri čemu se rezultati ne bi ponavljali.

Literatura

1. Charnes, A; Cooper, W; Rhodes, L; Measuring the Efficiency of Decision Making Unite, *European Journal of Operational Research*, 2 (6), 1978, pp. 429-444.
2. Cockcroft, T; Beattie, I; Shifting cultures: managerialism and the rise of "performance", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 32 Iss 3, 2009, pp. 526 – 540.

3. Cvetković, D; *Dizajniranje pokazatelja ekonomske efikasnosti neprofitnih organizacija – sa posebnim osvrtom na suzbijanje ulaganja nezakonito stečenih prihoda*, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, Subotica, 2013.
4. Krčevinac, S; Čangalović, M; Kovačević – Vujčić, B; Martić, M; Vujošević, M; *Operaciona istraživanja*, Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2004.
5. Mackenzie, S; Hamilton-Smith, N; Measuring police impact on organised crime”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 34, Iss 1, 2011, pp. 7 – 30.
6. Moore, M. H; Braga, A. A; Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 26, Iss 3, 2003, pp. 439 – 453.
7. Robinson, A. L; The impact of police social capital on officer performance of community policing”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 26, Iss 4, 2003, pp. 656 – 689.
8. Savić, G; Martić, M. Krčevinac, S. B; Ograničavanje težina u DEA metodi, objavljeno u: *XXVI Jugoslovenski simpozijum o operacionim istraživanjima*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 1999.

EVALUATING POLICE EFFICIENCY USING DEA METHOD

Dragan Cvetković

The Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia

Dane Subošić

The Academy of Criminalistic and Police Studies

Abstract: The paper considers the assessment of the relative efficacy of hypothetical organizational units (HOJ) of the polic using (Data envelopment analysis– DEA) methods. Since this is a non-profit entity, the criterion of efficiency of performance (organizational skills) to be compared by years covered by the study (2006-2010, years). The aim is to be based on three inputs and three outputs, identify: (1) the year during which the hypothetical organizational unit of the police more effective or less effective, (2) possible causes of inefficiency and (3) provide guidelines for necessary improvements of its work. In addition, the DEA method allows appreciation of managers preferences. Starting from the principle of economy– to achieve maximum results with minimal investment–

target activity observed hypothetical organizational units of the rational use of resources and more efficient and better quality public services. In modern conditions, the police is faced with very strict requirements. The police are asking for the increasing level of security with all (as) less expenditure for the police (to the necessary performance builds and maintains with as less use of resources), as well as increasing the level of respect and protection of human rights. the same time, the police is required to complete capability in a complex and highly unstable environment implements the defined mission, goals and tasks. The results are presented for different variants (combinations) input and output and, thus confirming the fact that data envelopment analysis can give very different analysis and evaluation of the efficiency and inefficiency. Research has shown that the hypothetical organizational unit in 2006, 2007 and 2008 were more effective, while in 2009 and 2010, less efficient. In order to become effective, must either reduce the input-e at a given level of output or to increase the output is not changing the input-e, according to the orientation of the DEA model. In this social and economic situation is justified to maintain the existing number of employees (social moment, solidarity), without changing the wage bill, and efforts to reduce travel costs with current output-e. This statement clearly indicates that it is a reduction of input-and at a given level of output, that is, the word of the input-oriented model. Further research on this topic should be directed towards increasing the period of observation and units that take part in it, because it would certainly increase the discriminatory power of data envelopment analysis, and the results would certainly not be repeated. In any case, the benefits of data envelopment analysis, could in the coming period to be significant for the development of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia and the public sector in the Republic of Serbia at all.

Keywords: DEA method, level of security, input, output, evaluation

STRATEGIJE POLICIJSKOG RADA U ZAJEDNICI U SUPROTSTAVLJANJU KRIMINALU I TERORIZMU

Danijela Spasić¹,

Goran Vučković²,

Kriminalističko-policijska akademija

Apstrakt: Autor je u ovom radu nastojao da ukaže na vezu između policije i zajednice kroz predstavljanje strategija policijskog rada u zajednici na planu suprotstavljanja kriminalu i terorizmu. Utvrđeno je da ova veza podrazumeva asocijaciju dve sociološki raznorodne pojave: policije, kao unitarne, profesionalne i upravljačke grupe, i zajednice, kao „amorfne, neuhvatljivog“ koncepta. Međutim, njihova veza donosi obostranu korist: uključenost zajednice u rešavanje bezbednosnih problema predstavlja način na koji pojedinci mogu pomoći snagama reda i zakona; istovremeno, mobilizacija zajednice može osnažiti obespravljene društvene grupe da utiču na postojeće institucije i njihovu hijerarhiju. Uspех i kvalitet odnosa policije i zajednice zavisi od sposobnosti policije da razume dinamiku zajednice i da tome prilagodi svoje postupanje na operativnom nivou.

Značajan broj teorijskih radova bavio se analizom porekla i suštine policijskog rada u zajednici preteći promene i transformaciju tradicionalnih oblika policijskog rada, zasnovanih na represivnom delovanju, motorizovanim patrolama, hapšenju i ispitivanju, ka kvalitativno drugačijim policijskim aktivnostima u zajednici koje su povezivale građane i policiju i podsticale inovativne, proaktivne, zajedničke i strateške pristupe problemima u zajednici. Prevazilaženje objektivnih i subjektivnih ograničenja i teškoća u radu policije značilo je usvajanje nove strategije policijskog rada, koja će sublimirati najpozitivnije aspekte do tada korišćenih oblika policijskih aktivnosti, uključiti građane kroz raznovrsne forme saradnje, uspostaviti i formalizovati partnerstvo sa institucijama u zajednici i primenjivati preventivne odgovore na probleme i pojave u zajednici. Sva ova nastojanja menadžmenta policijskih organizacija i agencija bila su realizovana prihvatanjem i primenom koncepta policijskog rada u lokalnoj zajednici – *community policing-a*.

Ključne reči: zajednica, policija u zajednici, strategije, dimenzije.

1 Asistent, doktor nauka, danijela.spasic@kpa.edu.rs

2 Vanredni profesor, goran.vuckovic@kpa.edu.rs

Uvod – Značenje zajednice u okviru koncepta policije u zajednici

Donald Fessler primećuje da sociolozi zajednicu definišu kao „bilo koju oblast u kojoj ljudi dele zajedničku kulturu i zajedničke interese“.³ Problem sa ovako širokom definicijom jeste to što bi podjednako mogla da se odnosi na sela sa pedesetak porodica i na glavne gradove koji imaju više miliona stanovnika. Prema Fessleru, veliki gradovi ne bi trebalo da budu uključeni u pomenutu definiciju, zato što u njima dominira proces depersonalizacije i gubi se kohezivni osećaj zajedništva.

Veliki gradovi se dele u stambene četvrti od nekoliko hiljada stanovnika, u okviru kojih se ljudi opet grupišu u manje celine, tzv. susedstva. Za operacionalizaciju policijskog rada u zajednici, ove mikroteritorijalne celine predstavljaju primarne teritorijalne jedinice. *Susedstvo* kao uređenje je mesto na kome ljudi neposredno žive ili rade, prepoznaju probleme i upozoravaju o tome jedni druge.⁴ U gradovima i većim seoskim područjima stanovnici konstruišu „kognitivne mape“, u kojima pojedina mesta obeležavaju kao svoje susedstvo. Pri tome, susedi nisu samo stanovnici određenog područja, već često i vlasnici privrednih objekata, njihovi zaposleni, drugi radnici koji često posećuju taj kraj, pa čak i beskućnici.⁵ Intenzitet odnosa u susedstvu zavisi od mnogo faktora: geografskih i psihičkih karakteristika zajednice, etničkih i rođaćkih odnosa, osećaja privrženosti stanovništvu konkretnog kraja, vlasništva nad privatnim i poslovnim objektima i prostorima i sl.

Ovaj pojam je objašnjavan sa različitih aspekata i u različitim kontekstima (istorijskom, sociološkom, kriminološkom, političkom). Pri tome su kriminolozi bili prvi koji su uočili i objasnili sponu između policije i zajednice.⁶ Veza između policije i zajednice podrazumeva asocijaciju dve sociološki raznorodne pojave: policiju, kao unitarnu, profesionalnu i upravljačku grupu i zajednicu, kao „amorfni, neuhvatljivi“ koncept.⁷ Međutim, njihova veza donosi obostranu korist: uključenost zajednice u rešavanje bezbednosnih problema predstavlja način na koji pojedinci mogu pomoći snagama reda i zakona;

3 D. Fessler, *Facilitating Community Change: A Basic Guide*. University Associates, New York, 1976.

4 U. Nannerz, Notes on the Global Ecumene. *Public Culture*, 1989, 1(2), 66-75.

5 *Ibidem*, str. 294.

6 R. Friedmann, *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*, St. Martin's Press, Los Angeles, 1992.

7 A. Radelet, *The Police and the Community* (2nd ed.), Toronto, CN: Collier Macmillan, 1977.

istovremeno, mobilizacija zajednice može osnažiti obespravljene društvene grupe da utiču na postojeće institucije i njihovu hijerarhiju.⁸

Smit⁹ je predložio da se, prilikom razmatranja odnosa policije i zajednice pri stvaranju socijalne politike u obzir uzmu tri činjenice: prvo, kontrola policije od strane zajednice je u mnogim aspektima reakcija protiv birokratski organizovane policije; drugo, predlog da ljudi u zajednici treba da dele svoje zajedničke potrebe i rešavaju zajedničke probleme omogućava da se zajednica organizuje tako da može odrediti prioritete u rešavanju pitanja kriminala i nereda; i treće, politika i praksa saradnje policije i zajednice mogu ojačati volonterski rad i neformalne društvene strukture, odnosno, doprineti razvoju multiagencijskog pristupa u rešavanju problema.

Uspeh i kvalitet odnosa policije i zajednice zavisi od sposobnosti policije da razume dinamiku zajednice i da tome prilagodi svoje postupanje na operativnom nivou.¹⁰ Tipičan metod definisanja zajednice od strane policije svodi se na utvrđivanje granica na jednom prostoru, zavisno od kombinacije socioekonomskih, geografskih i istorijskih faktora, koji zajednički doprinose određenom sastavu zajednice. Obično se te granice poklapaju sa granicama stambenih oblasti. Za njih je karakteristično da imaju određen (uglavnom, visok) stepen kriminala i probleme sa kvalitetom života u pojedinim delovima. Preduslovi za pravilno definisanje zajednice od strane policije i njen uspešan rad jesu: dijagnoza bezbednosnih problema u zajednici i poznavanje njenih performansi (geografskih, socioekonomskih, kulturoloških, demografskih, istorijskih i dr.) u partnerstvu sa institucijama zajednice. Istovremeno, policija mora biti sposobna da identifikuje grupe, susedstva i pojedine oblasti koje karakteriše neki oblik zajedništva. Prema tome, zajednički faktori koje policija uvažava prilikom definisanja zajednice u čijim okvirima će realizovati svoj rad uključuju:

1) Geografske karakteristike (sadržane u osnovnom konceptu zajednice ljudi koji žive ili rade zajedno ili u određenom mestu);

2) Zajednički karakter ili identitet (grupe ljudi koji žive ili rade u istom geografskom području moraju deliti neke osobine – kao što su etnička pripadnost, uzrast, ekonomski status, religijska opredeljenja – po kojima se identifikuju jedni sa drugima);

8 D. Nelken, *Community involvement in crime control*, *Current Legal Problems*, 239-267, 1985.

9 D. Smith, *The Police and the Idea of Community*. In P. Willmott (Ed.), *Policing and the Community* (pp. 54-67), Policy Studies Institute, London, 1987.

10 Manning, P. K; *Community policing*. *American Journal of the Police*, 3(2), 205-227, 1984.

3 Pitanja i problemi od zajedničkog interesa (da bi se ljudi povezali, postigli konsenzus o pojedinim pitanjima i složili se da deluju u partnerstvu sa policijom, oni moraju da dele zajedničke brige i probleme).

Veći broj teoretskih radova bavio se analizom porekla i suštine policijskog rada u zajednici, prateći promene i transformaciju tradicionalnih oblika policijskog rada, koji su zasnovani na represivnom delovanju, motorizovanim patrolama, hapšenju i ispitivanju, ka kvalitativno drugačijim policijskim aktivnostima u zajednici, koje su povezivale građane i policiju i podsticale inovativne, proaktivne, zajedničke i strateške pristupe problemima u zajednici.¹¹ Oblici tradicionalnog policijskog rada (*traditional policing*), koji su prethodili uvođenju koncepta policijskog rada u lokalnoj zajednici, ili oblici koji su se razvijali naporedo sa njim (pokret problemski orijentisanog policijskog rada – *problem-oriented policing movement*; policijski rad usmeren na tzv. polomljene prozore – *broken windows policing*; policijski rad baziran na obaveštajnim podacima – *intelligence-led policing*; policijski rad zasnovan na podršci kompjuterske tehnologije – *compstat*; policijski rad koji podrazumeva podelu odgovornosti sa trećim organizacijama i licima na planu redukcije i sprečavanja kriminala – *third-party policing*; policijski rad baziran na identifikovanju žarišta kriminala i tzv. vrućih tačaka u zajednici – *hot spots policing*), imali su uži fokus intervencija, ili su se orijentisali na pitanja organizacionog karaktera policijskog rada.¹² Tako su u pojedinim segmentima rada podrazumevali inovativan pristup, zbog takve orijentacije nijedan od ovih oblika policijskog rada nije bio dovoljno efikasan, niti je uspevao da sveobuhvatno odgovori na probleme u lokalnoj zajednici.

11 E. Kappeler; K. Gaines, *Policing in America*. Anderson Publishing Company, New York, 2005; L. Kelling; H. Moore, *The Evolving Strategy of Policing*, Washington, DC.: National Institute of Justice, 1988; L. Kelling; T. Pate; D. Dieckmann; C. Brown, *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Technical Report*, Washington, DC, Police Foundation, 2000; W. Greenwood; W. Chaiken; J. Petersilia, *The Criminal Investigation Process*, Lexington, MA: D.C. Heath, 1977; W. Spelman; K. Brown, *Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1984.

12 C. Scheider; R. Chapman; A. Schapiro, Towards the unification of policing innovations under community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(4), 694-718, 2009.

1. Prikaz različitih strategija policijskog rada

1. 1. Tradicionalni policijski rad

Tradicionalan policijski rad (*traditional policing*) akcenat stavlja na rutinsku patrolu i odgovore na kriminalne aktivnosti tek po saznanju da su se desile, na praćenje, istragu i hapšenje. Ovo se uglavnom postiže kroz hijerarhijske strukture koje su dizajnirane tako da ograničavaju interakciju građana sa policijom, delom i zbog straha od podsticanja korupcije u policiji.¹³

1. 2. Pokret problemski orijentisanog rada policije

Razvoj ove strategije policijskog rada zasnivao se na pionirskim radovima Hermana Goldštajna, proisteklim iz njegovih eksperimenata sprovedenih krajem 1970-ih i početkom 1980-ih godina u Medisonu (Madison, Wisconsin), Baltimoru (Baltimore County, Maryland) i Njuport Njuzu (Newport News, Virginia). Zastupnici ovakvog načina policijskog rada razvili su efikasne procedure i analitičke metode za unapređenje znanja u pogledu rešavanja problema u zajednici.¹⁴ Međutim, problemski orijentisan rad (*problem-oriented policing movement*) policije u svom izvornom obliku podrazumeva ograničenu ulogu partnerstva građana i policije. Drugim rečima, iako predviđa mobilizaciju građanstva, ova strategija policijskog rada nalaže punu opreznost pri izboru potencijalnih partnera u zajednici. Problemski orijentisan rad policije nalaže više ograničenu ulogu javnosti u policijskim poslovima. U specifičnim organizacionim okolnostima, prilikom primene ove strategije policijskog rada, povećanje uloge javnosti ne doprinosi poboljšanju efikasnosti policije ili efektivnosti preduzetih mera.

U svojoj originalnoj formulaciji, Goldštajn razmatra važne organizacione modifikacije policijske organizacije, kao što su liderstvo, policijska kultura, ocene radnog učinka, strateško planiranje, regrutovanje, selekcija i obuka sa ciljem efikasnije primene ove strategije policijskog rada.¹⁵ Međutim, te modifikacije su bile dizajnirane tako da podrže rešavanje problema u okviru postojeće policijske strukture, a da pri tome ne razviju partnerske od-

13 L. Kelling H. M. Moore, M. H; *The Evolving Strategy of Policing*, Washington, DC.: National Institute of Justice, 1988.

14 N. Goldstein, *Problem-oriented policing*, Temple University Press, Philadelphia, 1990.

15 *Ibidem*, str. 24.

nose sa eksternim subjektima, čime je ograničena saradnja građana i policije i onemogućeno međusobno poverenje.

1. 3. Policijski rad usmeren na tzv. polomljene prozore

Strategija „polomljenih prozora“ (*broken windows policing*) zasniva se na zapažanju da „polomljeni prozori“ na nekoj zapuštenoj zgradi ukazuju na to da ta pojava nikog ne zabrinjava, da je to „normalno stanje“, što uzrokuje veći strah od kriminala kod građana, teže oblike kriminala i urbano propadanje. Zbog toga, ovaj oblik policijskog rada nalaže policiji da obrati posebnu pažnju na kvalitet života građana u lokalnoj zajednici, reagujući na različite socijalne poremećaje, ali i da se poveća kapacitet zajednice za neformalnu društvenu kontrolu i sprečavanje ozbiljnijih oblika kriminala.¹⁶ Na taj način, naglašen je značaj uključivanja zajednice u procese promena kao neformalnog mehanizma društvene kontrole, ali samo u određenim segmentima (ukazivanje na socijalne poremećaje i sociopatološke pojave u zajednici.

1. 4. Policijski rad baziran na obaveštajnim podacima

Policijski rad zasnovan na obaveštajnim podacima, *intelligence-led policing*, relativno je nova strategija policijskog rada, koja je prvi put primenjena u Velikoj Britaniji 2005. godine kao odgovor na povećan broj provalnih krađa i krađa automobila.¹⁷ Ona je od tada postala osnova britanskog nacionalnog obaveštajnog modela. Podrazumeva sistematsko prikupljanje informacija od patrolnih policajaca i drugih izvora, njihovu analizu i pretvaranje u obaveštajne podatke, koji će biti korišćeni u proaktivnim aktivnostima usmerenim na sprečavanje kriminala i terorizma. Međutim, zbog stalnih pretnji od terorizma, ovaj oblik policijskog rada koristi se prvenstveno za sprečavanje terorističkih napada, a u daleko manjoj meri kao policijska strategija za rad u lokalnoj zajednici, iako se zasniva na razmeni informacija sa zajednicom i jačanju partnerskih odnosa sa njenim institucijama. Za veliku većinu manjih,

16 M. Scott, *Problem Oriented Policing: Reflections on the First Twenty Years*, US Department of Justice, Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2000.

17 L. G. Kelling; Q. J. Wilson, "Broken windows: the police and neighborhood safety". *Atlantic Monthly*, 249, 29-38, 1982; V. R. Clarke, Newman, G; *Policing Terrorism: A Police Chief's Guide*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2008.

lokalnih policijskih agencija, primena ove strategije u lokalnoj zajednici je komplikovana i otežana jer podrazumeva primenu složenih informacionih tehnologija, savremene komunikacione sisteme i analitička oruđa, obuku i selekciju kadra i organizacione promene.

1.5. Policijski rad zasnovan na podršci kompjuterske tehnologije

Ova strategija policijskog rada u lokalnoj zajednici podstiče policijske agencije da se čvrsto fokusiraju na smanjivanje obima kriminaliteta u zajednici kroz specifične politike i procedure zasnovane na blagovremenim informacijama i poboljšanoj tehnologiji.¹⁸ Vajsburd i saradnici identifikovali su šest ključnih karakteristika *Compstat* sistema: 1) jasna misija; 2) interna odgovornost; 3) geografska organizacija operativne komande; 4) podaci vođeni problemom identifikacije; 5) podaci pripremljeni za obradu; 6) inovativna taktika rešavanja problema. Za primenu ove strategije u lokalnoj zajednici neophodne su značajne organizacione modifikacije, inovativna rešenja, efektivna upravljačka struktura i kontinuirana edukacija.¹⁹ (Connell & Straub, 2007). Stavljanjem naglaska na odgovornost i smanjenje obima kriminaliteta u zajednici, ova strategija policijskog rada promovise primenu tradicionalnih oblika policijskih aktivnosti i sprečava inovativne pristupe dugoročnom rešavanju problema u zajednici.

1.6. Policijski rad koji podrazumeva podelu odgovornosti sa trećim organizacijama i licima na planu redukcije i sprečavanja kriminala

Ova strategija policijskog rada u zajednici, *third-party policing*, nastoji da „ubedi ili prisili organizacije i pojedince da preuzmu deo odgovornosti za sprečavanje ili smanjenje kriminala ili problema u zajednici“.²⁰ Osnovni princip primene ove strategije jeste stvaranje tzv. čvorova za kontrolu zločina i prenošenje odgovornosti za prevenciju kriminala i njegovu kontrolu na više

18 D. Weisburd; D. S. Mastrofski; M. A. McNally; R. Greenspan; J. J. Willis, Reforming to preserve: Compstat and strategic problem solving in American policing. *Criminology and Public Policy*, 2, 421-456, 2003.

19 E. P. Connell; F. Straub, *Performance-based Management for Police Organizations*. Waveland Press, Long Grove, IL, 2007.

20 L. Mazerolle; J. Ransley, The case for third-party policing. In D. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (pp. 191-206), Cambridge University Press, Cambridge, 2006, str. 191.

društvenih jedinica pored policijskih agencija. Macerola i Rensli (Mazerolle & Ransley) vide „treću stranu“ policije (pomeranje, širenje i prenošenje odgovornosti) kao deo širokih promena u mehanizmima formalne i neformalne društvene kontrole, koji mogu biti vođeni i usmeravani od strane subjekata izvan samih policijskih uprava, čime se ciljevi ove strategije proširuju izvan granica tradicionalnog policijskog rada.²¹

1.7. Policijski rad baziran na identifikovanju žarišta kriminala i tzv. vrućih tačaka u zajednici

Strategija *Hot spots policing*-a bazirana je na rezultatima istraživanja koja su pokazala da se u zajednicama mogu identifikovati žarišta kriminala, ili „vruće tačke“, područja na kojima se koncentriše najveći deo izvršenih krivičnih dela određene vrste.²² Drugim rečima, na malom broju lokacija koncentrisan je najveći procenat izvršenih krivičnih dela. Zbog toga, prema ovoj strategiji, policija treba da usmeri svoje intervencije i resurse upravo na te lokacije. Aktivnosti policije treba da se zasnivaju na tradicionalnim odgovorima kao što su usmerene patrole, proaktivna hapšenja ili povećana vidljivost patrola.

Svaka od ovih strategija stavlja akcenat na određene aspekte problema i pojava u zajednici, na specifična pitanja organizacije i menadžmenta policije, oslanjajući se u najvećoj meri na tradicionalne oblike policijskog rada u zajednici. Zbog toga je uspešnost ovih strategija bila relativna a efikasnost policijskog rada zavisila od pravilne procene rukovodstva o primerenosti konkretne strategije određenom problemu ili pojavi u zajednici. Prevazilaženje objektivnih i subjektivnih ograničenja i teškoća u radu policije značilo je usvajanje nove strategije policijskog rada koja će u sebi sublimirati najpozitivnije aspekte do tada korišćenih oblika policijskih aktivnosti, uključiti građane kroz raznovrsne forme saradnje, uspostaviti i formalizovati partnerstvo sa institucijama u zajednici i primenjivati preventivne odgovore na probleme i pojave u zajednici. Sva ova nastojanja menadžmenta policijskih organizacija i agencija bila su realizovana kroz prihvatanje i primenu koncepta policijskog rada (policije) u (lokalnoj) zajednici – *community policing*.

21 *Ibidem*.

22 L. Sherman, L; P. Gartin, Buerger, M; Hot spots of predatory crime: routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27(1), 27-56, 1989; D. Weisburd; G. L. Mazerolle, Crime and disorder in drug hot spots: implications for theory and practice in policing. *Police Quarterly*, 3(3), 331-349, 2000.

2. Koncept policije u zajednici (*community policing*) kao nova strategija policijskog rada – pojmovno određenje

Suštinsku odrednicu koncepta policije u zajednici čini kvalitativno nov odnos policije i građana („kontaktno policiranje“). Naime, istorijska dimenzija razvoja policije kao državne službe, profesionalne i specijalizovane organizacije nije vezivala i ograničavala njene aktivnosti na jedan konkretan prostor (*centralizacija policije*); policija je uvek i prevashodno predstavljala službu koja raspolaže monopolom sile i prinude, a istovremeno je funkcionisala na strogo postavljenim hijerarhijskim principima (*militarizacija policije*); tokom najvećeg dela svog razvoja imala je ulogu „čuvara reda i poretka“ – tradicionalno je štitila i obezbeđivala vlast političkih elita (*politizacija policije*). U ovakvim uslovima odnos policije i građana bio je opterećen međusobnim nepoverenjem, pasivnim stavom građana prema kriminalnim događajima u svojoj okolini i nepružanjem pomoći policiji, izraženim kritičizmom prema policiji, čak i u vidu netrpeljivosti i povremenog otvorenog antagonizma i izraženim nepoštovanjem ljudskih prava u postupcima primene policijskih ovlašćenja.

Kompleks očekivanja koja građani imaju od policije, kao i uviđanje određenih konceptijskih slabosti u policijskom radu, koje su uslovile pad njene efikasnosti, porast straha od kriminala i pojavu lične i imovinske nesigurnosti kod građana, doveli su do pojave nove strategije policijskog rada, koja se zasniva na širem oslanjanju policije na građane i zajednicu i dovođenju njene uloge u sklad sa specifičnim lokalnim prilikama i potrebama pojedinih područja. Osnovnu ideju ove strategije čine pokušaji zamene klasičnog modela birokratske, agresivne ili interventne policije modelom tzv. kontaktnog policiranja.²³ Ovim modelom akcenat se stavlja na prevenciju kao primarni zadatak, koji počiva na strategiji komuniciranja, saradnji i širokom oslanjanju na građane, uz istovremeno maksimalno ograničavanje primene sile i njeno zamenjivanje akcijom ubeđivanja i partnerstva.²⁴ Za ovu strategiju bilo bi karakteristično stalno prisustvo policajaca u rejonima, čime bi se težište stavljalo na pešačke patrole. Ova strategija je trebalo da prevaziđe izvesna ograničenja i slabosti tradicionalnog (interventnog) modela vršenja policijskih zadataka (veliki troškovi, niska efikasnost, široka diskrecija, militarizacija, odvajanje od zajednice, nesnalaženje u etničkim sukobima i javnim neredima i sl), i tako obezbedi adekvatniji odgovor na promene u društvenom okruženju.

23 B. Milosavljević, *Nauka o policiji*. Policijska akademija, Beograd, 1997 str. 250.

24 H. D. Bayley, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. The State University, Rutgers, 1990, str. 85.

Među varijantama „kontaktnog policiranja“ naročito snažnu podršku u SAD, Kanadi, Velikoj Britaniji, Holandiji, Belgiji, Nemačkoj i Australiji uživa koncept policije u zajednici (*community policing* – COP) ili komunitarne policije. U početnim fazama razvoja i primene ovog koncepta, teorijski postulati na kojima se zasnivao bazirali su se na skupu difuznih pojmova: *community-oriented policing*, *problem-oriented policing*, *problem-solving policing*, *community based policing*, *community-oriented police enforcement*, *community patrol officer program*, *neighborhood-oriented policing*, *citizen contact patrol*, bez jedinstvene definicije i utvrđenih indikatora uspešnosti i kvaliteta samog koncepta.²⁵

U literaturi ne postoji saglasnost oko definisanja policije u lokalnoj zajednici.²⁶ Te definicije uglavnom naglašavaju slične principe: rešavanje problema, uključivanje zajednice u rešavanje, organizacionu decentralizaciju,²⁷

-
- 25 J. Seagrave, Defining community policing. *American Journal of Police*, 15(2), 1-22, 1996, str. 32.
- 26 R. J. Greene; D. S. Mastrofski, *Community Policing: Rhetoric or Reality*. NY: Praeger Publishers, New York, 1988; E. j. Eck; P. D. Rosenbaum, The new police order: Effectiveness, equity and efficiency in community policing. In D.P. Rosenbaum (Ed.), *The challenge of community policing: Testing the promises*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, 1994.
- 27 A. G. Hillery, *A Research Odyssey: Developing and Testing a Community Theory*, Transaction Books, New Brunswick, 1982; K. P. Manning, Community policing. *American Journal of the Police*, 3(2), 205-227, 1984; C. Murphy; G. Muir, *Community Based Policing: A Review of the Critical Issues*, Solicitor General, Ottawa, 1985; M. Weatherit, Community policing now. In P. Willmott (Ed.), *Policing and the Community*, Discussion Paper 16. London: Policy Studies Institute, 1987; J. Shapland, J. Vagg, *Policing by the Public*, Routledge, London, 1988; H. D. Bayley, *A Model of Community Policing: The Singapore Story*. New York: National Institute of Justice, 1989; H. Goldstein, *Problem-oriented policing*, Temple University Press, Philadelphia, 1990; B. C. Klockars, The rhetoric of community policing. In R.J. Green & S.D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality* (pp. 239-258), Praeger, New York, 1989; I. R. Mawby, *A Special Constable: A Study of the Police Reserve*, Ashgate Publishing, London, 1990; C. R. Trojanowicz, Bucqueroux, B; *Community policing: A contemporary Perspective*, Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1990; H. D. Clairmont, Community-based policing: implementation and impact. *Canadian Journal of Criminology*, 33(3-4), 469-485, 1991; R. Reiner, *Chief Constables: Bobbies, Bosses or Bureaucrats*, Clarendon Press, Oxford, 1991; R. R. Friedmann, *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. St. Martin's Press, Los Angeles, 1992; C. Murphy, *Community Based Policing – A Review of the Issues*, Research and Development of a Provincial Policy, report prepared for Attorney General, The Commission of Inquiry Policing in British Columbia, Victoria, BC, 1994; P. J. Crank, Watchman and the community: myth and institutionalization in policing. *Law and Society Review*, 28(2), 325-351, 1994; E. R. Adams; M. W. Rohe; Arcury, Awareness of Community-oriented Policing and Neighbourhood Perceptions in Five Small to Midsize Cities. *Journal of Criminal Justice*, 33(1), 43-54, 2005.

prevenciju kriminala na svim uzrastima i u svim društvenim sredinama i povećanje kvaliteta života.²⁸

Community Policing Consortium definiše policiju u zajednici kao „zajednički napor policije i zajednice da identifikuju probleme kriminala i nereda i da uključi sve elemente zajednice u potrazi za rešenjima ovih problema.“ Nadziranje i uključivanje zajednice zasniva se na pretpostavci da policija sama ne može da kontroliše kriminal i nered i da time ne može da promoviše kvalitet života građana.²⁹

Policija u zajednici, prema Skolniku i Bejliju³⁰, podrazumeva tako obavljanje policijskih poslova koje se temelji na:

- planski razvijenim i dvosmerno aktivnim odnosima između policije i građana i uvažavanju lokalnih potreba i problema građana – nova strategija policijskog delovanja;
- teritorijalnom decentralizovanju policije (tj. uvođenju stanica, podstanica i drugih formi organizacionog usitnjavanja – nov način organizacije policijske službe);
- reorijentaciji patrolne delatnosti (povratak pešačkoj patroli) – nova taktika postupanja policije u izvršenju policijskih zadataka;
- uvođenju civilnog osoblja na povećani broj položaja u policiji – novi sadržaji odnosa prema javnosti.

Koncept policije u zajednici se, prema Rozenbaumu³¹, zasniva na poboljšanju kvantiteta i kvaliteta policijskog rada, decentralizaciji policijske organizacije i većem isticanju značaja proaktivnih strategija koje su usmerene na rešavanje problema (*problem-solving strategies*), kao i potenciranje povećane odgovornosti policije prema zahtevima i potrebama građana. *Community policing* je definisan i kao strategija menadžmenta koja promoviše zajedničku odgovornost građana i policije za bezbednost zajednice, putem

28 *Community Policing Consortium, Understanding Community Policing: A Framework for Action. Monograph*, NCJ 148457, Bureau of Justice Assistance Washington, DC, 2006; G. W. Skogan, *Community Policing: Can It Work?* Ohio, Medina County: Wadsworth Incorporated, 2004.

29 T. A. Chappell; L. Lanza-Kaduce, Integrating Sociological Research and Theory with Community-Oriented Policing: Bridging the Gap between Academics and Practice, *Journal of Applied Sociology/Sociological Practice* 21(2), 80-98, 2004.

30 H. J. Skolnick; H. D. Bayley, *Community Policing: Issues and Practices around the World*, National Institute of Justice, Washington, DC, 1988.

31 P. D. Rosenbaum; J. A. Lurigio, An inside look at community policing reform: Definitions, organizational changes, and evaluation findings, *Crime & Delinquency*, 40(3), 299-314, 1994.

radnog partnerstva i interpersonalnih kontakata.³² Koncept policije u zajednici podrazumeva udruživanje građana i policije u borbi protiv kriminala, odnosno, koncept obavljanja policijskih zadataka koji stavlja naglasak na formiranje partnerstva policije i zajednice u cilju smanjenja kriminaliteta i jačanja sigurnosti.³³ Ovaj koncept policijskog rada trebalo je da pruži odgovor na probleme kriminala, nereda i sukobe građana i policije u lokalnoj zajednici.³⁴

Prema američkim teoretičarima, koncept policije u zajednici uključuje reformu procesa donošenja odluka u policiji i stvaranje nove kulture u okviru policijskih odeljenja; to je organizaciona strategija koja redefiniše ciljeve delovanja policije; pre je proces koji teče nego produkt³⁵; nije model ili definisani projekat, već nova filozofija rada policije.³⁶ Prema Goldštajnu³⁷, koncept policije u zajednici sadrži više programa koji imaju za cilj redukciju straha od kriminala kod građana, odvracanje kriminalaca od kriminala, povećanje prisustva policije u zajednici, unapređenje relacija policije sa zajednicom i stavljanje posebnog akcenta na prevenciju kriminala.

Pored svih napred navedenih teorijskih konstrukata koji pretenduju da svestrano definišu kompleksan fenomen *community policing*-a, u literaturi se najčešće navodi definicija koju su dali Trojanovič i Bikero.³⁸ Po njima, koncept policije u zajednici predstavlja *filozofiju i organizacionu strategiju koja promovise novo partnerstvo između građana i njihove policije. Ona je bazirana na premisi da i policija i zajednica moraju da rade zajedno kao ravno-*

-
- 32 J. M. Palmiotto, *Community policing: A policing strategy for the 21st century*, Gaithersburgh, MD: Aspen Publication, 2000.
- 33 D. Champion, *Policing in the Community*, Office Public Affairs Embassy of The United States of America, Sarajevo, 2003, str. 201.
- 34 W. G. Corder, Community policing: elements and effects. *Police Forum*, 5(3), 1-8, 1995; D. P. Rosenbaum, J. A. Lurigio, An inside look at community policing reform: Definitions, organizational changes, and evaluation findings, *Crime & Delinquency*, 40(3), 299-314, 1994; C. R. Trojanowicz; B. Bucqueroux, *Community policing: A contemporary Perspective*, Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1990; S. Walker, *Sense and Nonsense about Crime and Drugs*. 3rd ed. Belmont: ITP, 1990; A. Chappell, The Philosophical Versus Actual Adoption of Community Policing: A Case Study. *Criminal Justice Review*, 34(1), 5-28, 2009.
- 35 G. W. Skogan, *Police and Community in Chicago: a Tale of Three Cities*, Oxford University Press, New York, 2006, str. 160.
- 36 C. R. Trojanowicz; B. Bucqueroux, *Community policing: A contemporary Perspective*, Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1990, str. 9.
- 37 H. Goldstein, *The New Policing: Confronting Complexity*, In O.M. Willard (Ed.), *Community policing, Classical Readings*, Prentice Hall, London, 2000.
- 38 C. R. Trojanowicz; B. Bucqueroux, *Community policing: A contemporary Perspective*, Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1990, str. 6.

pravni partneri da bi identifikovali, odredili prioritete i rešili aktuelne probleme kao što su kriminal, droge, strah od kriminala, socijalni i fizički oblici nereda (disorder), i sve vrste problema u susedstvu, sa ciljem poboljšanja sveukupnog kvaliteta života na široj teritoriji.

Uzimajući u obzir sve prezentovane definicije i gledišta, za potrebe ovog istraživanja, pod konceptom policije u zajednici podrazumevaće se okvir delovanja i struktura policijske službe, koji se zasnivaju na: a) partnerskom angažmanu lokalne zajednice i policije; b) prevenciji i problemski orijentisanom radu, i c) organizacionim promenama.

Koncept policijskog rada u zajednici, međutim, često se u praksi pogrešno shvata. U tom smislu potrebno je istaći njegova četiri ključna principa:

Koncept policijskog rada u zajednici nije i ne treba da bude shvaćen kao „lek za sve“. To nije odgovor na sve probleme sa kojima se suočava neka lokalna zajednica ili policijsko odeljenje, ali može biti dobra strategija reagovanja na pojedine bezbednosne probleme;

Ovakav oblik policijskog rada nije potpuno nov. Prema izveštajima i istraživanjima, neka policijska odeljenja ili pojedinačni policijski službenici primenjuju ovakav oblik rada već dugi niz godina ili od samog početka, što može biti tačno. Međutim, postoje neki specifični aspekti rada policije u zajednici koji su relativno novi, ali, takođe, mali broj odeljenja/agencija može tvrditi da su u potpunosti usvojili sve principe i oblike rada u okviru ovog koncepta;

Koncept policijskog rada u zajednici ne podrazumeva operativno delovanje po principu „zagri razbojnika“. To nije strategija „*protiv sprovođenja zakona*“ ili „*antiborba protiv kriminala*“; istovremeno, nema cilj da pretvori policijske aktivnosti u socijalni rad. Ovaj koncept predstavlja ozbiljniji i kompleksniji odgovor na kriminal od trenutnog ili površnog reagovanja policije na incidente.

Ovakav koncept policijskog rada nije „kuvar“, niti „spisak recepata“. Ne postoje precizna uputstva koja bi osigurala nepokolebljivu primenu svih principa ovog koncepta, niti skup specifičnih aktivnosti koje uvek moraju biti uključene u njegovu realizaciju. Moguće je identifikovati skup univerzalno primenjivih principa i elemenata, ali njihova praktična primena zavisi od nadležnosti pojedinih policijskih odeljenja, od iskazanih potreba svake zajednice i od trenutnih okolnosti.³⁹ (Gordner, 1996:1).

39 Gordner, G; Community Policing: Principles and Elements, Washington: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 1996.

Kako je većina istraživanja potvrdila, uspešno sprovođenje ovog koncepta policijskog rada u lokalnoj zajednici zahteva strateško planiranje i dovoljno resursa⁴⁰, odgovarajuću organizacionu strukturu, obuke i obrazovanje, novu strukturu evaluacije i novu kulturu unutar policije.⁴¹ Programi treba da budu sveobuhvatni, umesto tzv. strategija singl-intervencije, i treba da podrazumevaju nov kvalitet odnosa sa javnošću.⁴² Za uspešno sprovođenje ovih programa policajci treba da budu integrisani u zajednicu⁴³, uz puno uvažavanje te zajednice, njenih prioriteta i problema⁴⁴ i uz spremnost da joj pruže pomoć⁴⁵. Međutim, i dalje postoji nedostatak konsenzusa o univerzalnom skupu kriterijuma za sprovođenje i procenu politike lokalne zajednice.⁴⁶ Uspeh svih programa policijskog rada u zajednici najbolje se može meriti sposobnošću policije da sprovede promene u stavovima i ponašanju stvaranjem uslova u kojima će policija i građani imati priliku da promovišu međusobno razumevanje, povećaju prijateljske interakcije i blisku saradnju.⁴⁷

-
- 40 P. D. Rosenbaum; Lurigio, A. J; Davis, R. C; *The Prevention of Crime: Social and Situational Strategies*, Wadsworth, Belmont, 1998; D. Spasić; S. Djurić; Ž. Kesetović, *Community Policing and Local Self-Government: A Case Study of Serbia*, *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 11(3), 293-309, 2013.
- 41 E. M. Buerger, *The challenge of reinventing police and community*, In D. Weisburd & C. Uchida (Eds.), *Police Innovation and Control of the Police: Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993; J. Chan, *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; K. S. Herbert, *Police Subculture Reconsidered*, *Criminology*, 1998, 36(2), 343-369; J. K. Peak; R. Glensor, *Community Policing and Problem Solving*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc. Simon & Schuster, 1996.
- 42 R. R. Friedmann, *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. St. Martin's Press, Los Angeles, 1992; A. L. Radelet *The Police and the Community* (2nd ed.), Toronto, CN: Collier Macmillan, 1977.
- 43 S. Uglow, *Policing Liberal Society*, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- 44 C. R. Trojanowicz; B. Bucqueroux, *Community policing: A contemporary Perspective*, Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1990.
- 45 E. M. Buerger, *The challenge of reinventing police and community*, In D. Weisburd & C. Uchida (Eds.), *Police Innovation and Control of the Police: Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993.
- 46 A. P. Cardarelli; J. McDevitt, *Toward a conceptual framework for evaluating community policing*. In P.C. Kratcoski & D. Dukes (Eds.), *Issues in Community Policing* (pp. 229-242), Anderson Publishing Co, Cincinnati, 1995; P. Purpura, *Police and Community. Concepts and Cases*, Boston: Allyn and Bacon, 2001, str. 270.
- 47 J. Riley, *Community-policing: utilizing the knowledge of organizational personnel*, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22(4), 618 – 633, 1999; S. Lewis; H. Rosenberg; R. Sigler, *Acceptance of community policing*

3. Dimenzije policijskog rada u lokalnoj zajednici

Prema Kordneru,⁴⁸ koncept policije u zajednici sadrži četiri bazične dimenzije.

3. 1. Filozofska dimenzija

Filozofska dimenzija nastoji da pruži najširu interpretaciju rada policije i uzme u obzir uticaj građana na njen rad, postavljajući u prvi plan partnerstvo između policije i zajednice koje je usmereno ka brojnim socijalnim pitanjima. Filozofska dimenzija ovog koncepta zahteva ponovno promišljanje i preispitivanje uloge policije u društvu.⁴⁹ Ona obuhvata centralne ideje i uverenja koja se nalaze u osnovi policijskog rada u zajednici, pri čemu uvek treba imati u vidu da je koncept policijskog rada u zajednici filozofija, a ne program. Centralne ideje ove dimenzije su:

- a) uticaj građana na rad policije;
- b) proširenje policijske funkcije, i
- c) personalizovana služba.⁵⁰

a) Uticaj građana na rad policije – u slobodnom i demokratskom društvu, građani treba da imaju priliku da izraze svoje mišljenje o tome kako policijska odeljenja rade. Istovremeno, sprovođenje zakona od strane policije dobiće podršku građana ukoliko policija pokaže interes za njihove stavove. Neki od praktičnih načina uticaja građana na rad policije su:

Savetodavni odbori ili odbori za bezbednost – grupe građana koji se redovno sastaju sa rukovodstvom policije kako bi razmenili informacije i savete o bezbednosnoj politici, prioritetima i aktuelnim pitanjima bezbednosti građana; grupe građana sa posebnim interesima, kao predstavnici strukovnih i poslovnih udruženja;

Periodične ankete sprovedene među građanima (telefonom, elektronskom poštom, učešćem u radijskim i televizijskim emisijama), kao i javni sastanci na koje se građani pozivaju da iznesu svoje stavove i mišljenja.

among police officers and police administrators, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 1999, 22(4), 567-588.

48 J. Seagrave, *Defining community policing*. *American Journal of Police*, 15(2), 1-22, 1996.

49 H. Goldstein, *Problem-oriented policing*, Temple University Press, Philadelphia, 1990, str. 72.

50 W. G. Cordner, *Community policing: elements and effects*. *Police Forum*, 5(3), 1-8, 1995.

b) Proširenje policijske funkcije – Koncept policijskog rada u zajednici podrazumeva široke funkcije policije, a ne samo poslove sprovođenja zakona i borbu protiv kriminala. To znači da građani od policije očekuju da im pomogne da povećaju bezbednost svoga susedstva, što uključuje i: rešavanje porodičnih sukoba, pružanje pomoći žrtvama, sprečavanje nesreća i smanjenje straha od kriminala sprovođenjem politike hapšenja. Brojne policijske službe proširuju fokus svog delovanja i na:

Bezbednost saobraćaja

Narkomaniju – policijske agencije nastoje da smanje zloupotrebu droga kroz procese obrazovanja, regulisanje propisa, kontrolu prodaje i korišćenja ovih sredstava;

Smanjenje straha od kriminala – brojne agencije pokušavaju da kod građana smanje strah od kriminala putem edukativnih kampanja, povećanjem broja patrola, fokusiranjem na problem skitničenja i prosjačenja;

Nasilje u porodici – većina policijskih odeljenja preduzimaju mere podrške i zaštite žrtvama nasilja u porodici;

Podelu zajednice na zone i sektore – neke agencije učestvuju u rešavanju zahteva, donošenju odluka (na primer, izdavanje građevinskih dozvola), sa ciljem pružanja doprinosa bezbednosti u saobraćaju, prevencije kriminala, itd.

c) Personalizovana služba – Policijski rad u zajednici podrazumeva pružanje ličnih usluga građanima, a ne birokratsko ponašanje. Na taj način bile bi prevaziđene žalbe građana prema kojima su policijski službenici nedovoljno zainteresovani za potrebe građana pri čemu ih tretiraju pre kao brojeve, a ne kao ljude. Činjenica je da nisu svi susreti policije i građana prijatni i prijateljski. Upravo zbog toga, policijski službenici trebalo bi da eliminišu veštačke birokratske barijere, i da, uvek kad je to moguće, budu na usluzi građanima kao „njihovi“ oficiri (podelom službenih vizitkarti, posedovanjem pejdžera i glasovne pošte i sl).

3. 2. Strateška dimenzija

Strateška dimenzija predstavlja prvi nivo konkretizovanja filozofije *community policing*-a. Ona treba da obezbedi vezu između ideja i verovanja na kojima se bazira filozofska dimenzija i specifičnih programa i prakse kojima se oni sprovode. Koncept policije u zajednici sadrži tri strateška elementa: a) promene u vršenju policijskih operacija; b) geografski fokus, i c) naglašavanje

prevencije. Oni predstavljaju operativne koncepte prevođenja filozofije policijskog rada u konkretnu akciju.

a) Promene u vršenju policijskih operacija – Novi oblici policijskog rada u zajednici preporučuju manje oslanjanja na „marice“ i policijske patrolne automobile, i veći naglasak na interakcije „lice u lice“, odnosno na efikasniju interaktivnu policijsku praksu. Cilj je da se tradicionalne policijske funkcije obavljaju efikasnije, kako bi se uštedelo vreme i resursi koji mogu biti upotrebljeni prema pozivima „visokog intenziteta“. Neke od promena u vršenju policijskih operacija podrazumevaju i:

- pešačke patrole, koje bi, gdegod je to potrebno, dopunjavale ili zamenjivale angažovanje motorizovanih patrola;
- uvođenje drugih vidova patrola: biciklističke patrole, patroliranje skuterima, konjičke patrole i sl.;
- patroliranje tipa „vozi i hodaj“ – mnoge agencije periodično zahtevaju da policajci angažovani u motorizovanim patrolama parkiraju svoje automobile i da učestvuju u pešačkim patrolama (u tržnim centrima, poslovnim četvrtima, parkovima i u stambenim zonama);
- diferencijalne patrole – brojne policijske agencije su usvojile praksu tzv. diferencijalnih odgovora (npr., odloženi odgovor, telefonsko izveštavanje i izveštavanje u hodu) prilagođenih potrebama različitih vrsta poziva, umesto slanja policijske jedinice na mesto svakog poziva za intervenciju.

b) Geografski fokus – policijski rad u lokalnoj zajednici usvaja tzv. *geografski fokus* da bi uspostavio čvršće veze između policijskih oficira i građana nekog naselja radi povećanja poverenja, uzajamnog poštovanja i međusobne odgovornosti. Neke od metoda kojima se ističe geografski fokus su sledeće:

- stalni zadaci – patrolnim policajcima se dodeljuju određena geografska područja (sektori) za duži period, umesto da se često rotiraju;
- policijskim službenicima se dodeljuju rasporedi rada u okviru kojih oni dele obaveze za 24 sata dnevno, sedam dana u nedelji, pri čemu se određuje jedan službenik kao oficir odgovoran za identifikaciju problema i koordinaciju rada svih ostalih oficira.
- sektorski policajac ili policajac u bloku – geografski raspored i ritam rada i poslova može biti podeljen na manje oblasti individualne odgovornosti, tako da svaki službenik u patroli ima opštu odgovornost za bezbednosno stanje, ali i posebnu odgovornost za svoj sektor ili

blok, pri čemu srednji menadžment može imati odgovornost za više geografskih oblasti;

- mini-stanice – za svako geografsko područje ili oblast može se formirati mini policijska stanica, zavisno od veličine područja i potreba stanovništva, ali se konkretnim oblastima mogu dodeliti i detektivi i drugi stručnjaci, ukoliko to zahteva stanje kriminala na tom području.

c) Naglasak na prevenciji – savremeni oblici policijskog rada u zajednici nastoje da poseban akcenat stave na prevenciju, na osnovu zajedničkog osećaja da bi građani, iako cene brze i represivne odgovore policije, reaktivne istrage i hapšenja, uvek više voleli da se blagovremeno spreči njihova viktimizacija. Većina modernih policijskih odeljenja organizaciono određuje izvesne resurse za prevenciju kriminala, u obliku specijalizovanih službenika ili organizacionih jedinica. Savremeni koncepti policijskog rada u zajednici nastoje da odu dalje, naglašavajući da je preventiva veliki deo posla svakog policijskog službenika. Neki od pristupa sa fokusom na prevenciji koja primenjuju policijska odeljenja su:

- specifične preventivne mere za specifične karakteristike pojedinih oblika kriminala;
- specifičan dizajn životne sredine – podrazumeva skup mera kojima se fokus stavlja na fizičke karakteristike lokacija koje ih čine pogodnim za kriminal;
- saradnja sa stanovnicima i grupama građana na sprečavanju zločina;
- preventivni programi osmišljeni da se spreči maloletnička delikvencija;
- preventivne bezbednosne mere (procedure) kojima se sprečavaju krivična dela u okviru poslovnih preduzeća.

3. 3. Taktička dimenzija

Taktička dimenzija predstavlja konkretizovanje filozofije i prevođenje strateškog okvira delovanja u konkretne programe, praksu i ponašanje. Po-Kordneru⁵¹, najbitniji su sledeći taktički elementi *community policing*-a:

51 *Ibidem.*

- a) pozitivne interakcije sa građanima;
- b) ostvarenje partnerstva, i
- c) rešavanje problema.

a) Pozitivne interakcije sa građanima – Policijski rad neizbežno uključuje neke negativne kontakte između oficira i građana (hapšenja, privođenje, zadržavanje, primena sile i sl.). Policija je svesna ove činjenice i zato preporučuje da ih policajci izbegavaju koliko mogu, angažovanjem u pozitivnim interakcijama koje grade bliskost i poverenje na obe strane, zbog čega većina građana poštuje policijske službenike i podržava ih, pružajući im specifične informacije za krivične istrage i rešavanje problema. Neke od pozitivnih interakcija uključuju: rukovanje sa građanima tokom obavljanja svakodnevnih rutinskih poslova; prisustvovanje sastancima građana u nekom bloku ili susedstvu; školski policajci imaju mnogo više prilika da ostvare pozitivnu komunikaciju sa mladima; sprovođenje tzv. interaktivnih patrola, u okviru kojih se policajci više oslanjaju na komunikaciju sa građanima, nego na posmatranje.

b) Ostvarenje partnerstva – Policija u lokalnoj zajednici naglašava važnost aktivnog partnerstva između policije, drugih organa i građana, u kome sve strane zaista rade zajedno na identifikaciji i rešavanju problema. Praksa pokazuje da policija čini veliku grešku ukoliko na sebe preuzme ceo teret kontrole kriminala i nereda. Partnerstvo se ostvaruje kroz: funkcionisanje građanskih patrola, građanske policijske akademije na kojima se građani pripremaju za volontere ili učešće u patrolama, angažovanje volontera, saradnju sa školama, zatvaranje pojedinih bezbednosno ugrožavajućih mesta na nekom području i sl.

c) Rešavanje problema – Policijski rad u zajednici usmeren je na rešavanje problema, a ne na pristup orijentisan na incidente. U procesu rešavanja problema koriste se neki od sledećih pristupa: SARA model (*skeniranje, analiza, odgovor, procena*), angažovanje ljudi i ličnosti kompetentnih za konkretnu vrstu problema; prisustvo na sastancima građana na kojima se razmenjuju informacije o problemima na nekom području; identifikovanje tzv. vrućih tačaka sa kojih dolazi najveći broj poziva za intervenciju; formiranje multiagencijskih timova za rešavanje konkretnih pitanja.

3. 4. Organizaciona dimenzija

Organizaciona dimenzija obuhvata kvalitativne i kvantitativne promene u policijskoj organizaciji, koje su od ključnog značaja za sprovođenje ovog koncepta. Promene se odnose na organizacione aspekte, administraciju, menadžment i superviziju. Prema tome, u okviru organizacione dimenzije akcentat se stavlja na tri elementa: strukturu, menadžment i informacije. Elementi organizacione dimenzije sami po sebi i formalno nisu deo policijskog rada u lokalnoj zajednici, ali su često od presudnog značaja za njegovu realizaciju.

a) Struktura – Restrukturiranje policijske organizacije preduzima se da bi se olakšalo i podržalo sprovođenje filozofskih, strateških i taktičkih elemenata. Promene u strukturi mogu obuhvatiti: decentralizaciju (autoritet i odgovornost mogu se delegirati i šire, teritorijalno i hijerarhijski), smanjenje broja hijerarhijski postavljenih nivoa u policiji radi poboljšanja komunikacije i otklanjanja birokratije, despecijalizaciju jedinica i osoblja i formiranje stručnih timova.

b) Menadžment – Policijski rad u zajednici posebnu pažnju posvećuje organizacionoj kulturi i vrednostima, a slabiji interes pokazuje za pisana pravila i formalnu disciplinu. Praksa upravljanja, u skladu sa naglaskom na organizacionoj kulturi i vrednostima, obuhvata: misiju (razvijene i koncizne izjave o misiji i vrednostima koje se koriste svakodnevno u donošenju odluka i rukovođenju zaposlenima; strateško planiranje; razvijanje trenerskih veština), mentorstvo (mladim zaposlenim policajcima treba odrediti mentore koji će ih pratiti od samog početka rada) i selektivnu disciplinu (u svojim disciplinskim postupcima, agencije treba da naprave razliku između namernih i nenamernih grešaka od strane zaposlenih i između zaposlenih, onih kojima se krše osnovne vrednosti i onih koji krše samo tehnička pravila).

c) Informacije – Sprovođenje koncepta policije u lokalnoj zajednici i efikasno upravljanje zahteva određene vrste informacija koje nisu bile dostupne u tradicionalnom radu policijskih odeljenja. Zato ovaj koncept naglašava kvalitet u odnosu na kvantitet. Takođe, geografski fokus policije u zajednici povećava potrebu za detaljnim informacijama o naseljima kao jedinicama analize. Naglasak na rešavanju problema stvara i potrebu za informacionim sistemima koji pomažu u identifikovanju i analiziranju različitih zajednica i njihovih problema. Ovaj elemenat organizacione dimenzije podrazumeva: procenu uspešnosti policijskog rada, evaluaciju primenjenih programa i strategija, korišćenje informacionih sistema; analizu kretanja kriminala u

pojedininim oblastima, geografske informacione sisteme kojima se identifikuju „vruće tačke“, geografske lokacije i distribuciju povezanih krivičnih dela.

Zaključak

Strategije policijskog rada u zajednici u suprotstavljanju kriminalu i terorizmu zasnivaju se na poboljšanju kvantiteta i kvaliteta policijskog rada, decentralizaciji policijske organizacije i većem isticanju značaja proaktivnih strategija koje su usmerene na rešavanje problema (*problem-solving strategies*), kao i potenciranju povećane odgovornosti policije prema zahtevima i potrebama građana. To su, istovremeno, strategije menadžmenta koje promovišu zajedničku odgovornost građana i policije za bezbednost zajednice, putem radnog partnerstva i interpersonalnih kontakata.

Teorijski posmatrano, koncept policije u zajednici podrazumeva udruživanje građana i policije u borbi protiv kriminala. To je koncept obavljanja policijskih zadataka koji stavlja naglasak na formiranje partnerstva policije i zajednice u cilju smanjenja kriminaliteta i jačanja sigurnosti. Prema američkim teoretičarima, koncept uključuje reformu procesa donošenja odluka u policiji i stvaranje nove kulture u okviru policijskih odeljenja. Kao organizaciona strategija, on redefiniše ciljeve delovanja policije. Takođe, u pitanju je više proces koji teče, nego produkt, i više nova filozofija rada policije nego model ili definisan projekat. On sadrži nekoliko programa koji imaju za cilj smanjenje straha od kriminala kod građana, odvracanje kriminalaca od kriminala, povećanje prisustva policije u zajednici, unapređenje relacija policije sa zajednicom i stavljanje posebnog akcenta na prevenciju kriminala.

Kako je većina istraživanja potvrdila, uspešna implementacija ovog koncepta policijskog rada u lokalnoj zajednici kao i svih drugih strategija na planu borbe protiv kriminala i/ili terorizma, zahteva strateško planiranje i dovoljno resursa, odgovarajuću organizacionu strukturu, obuku i obrazovanje, novu strukturu evaluacije i novu kulturu unutar policije. Programi treba da budu sveobuhvatni, umesto tzv. strategija singl-intervencije, i treba da podrazumevaju nov kvalitet odnosa sa javnošću. Za njihovo uspešno sprovođenje policajci treba da budu integrisani u zajednicu, uz puno uvažavanje te zajednice, njenih prioriteta i problema i uz spremnost da joj pruže pomoć.

U novim modelima policijskog delovanja (nove strategije) osnovni, reaktivni način primene zakona u potpunosti je zamenjen proaktivnim pristupom, koji naglašava važnost skrivenih faktora koji generišu probleme i predstavljaju glavnu teškoću u radu policije. Iz tih razloga, policijski

menadžment i policijske snage moraju se okrenuti sistemskoj analizi faktora koji uzrokuju kriminalne događaje ili moguće terorističke aktivnosti. U skladu sa njima treba definisati i realizovati socijalno-preventivne aktivnosti koje će prevladavati u operativno-praktičnom postupanju policije u lokalnoj zajednici. Primena problemski orijentisanog pristupa u implementaciji konkretne strategije podrazumeva strukturalnu analizu, odnosno identifikovanje ključnih elemenata delikata (mesto, vreme, individualne karakteristike izvršilaca, motive, uzroke) i preventivne aktivnosti. Prevencija kriminaliteta u zajednici podrazumeva usmerenu aktivnost policije i zajednice (građana) ka sprečavanju kriminaliteta, odnosno otklanjanju uzroka i pojava koji dovode do njegovog nastanka i razvoja.

Literatura

1. Adams, R. E; Rohe, W. M; Arcury, T. A; Awareness of Community-oriented Policing and Neighbourhood Perceptions in Five Small to Midsize Cities. *Journal of Criminal Justice*, 33(1), 43-54, 2005.
2. Bayley, D.H; *A Model of Community Policing: The Singapore Story*. New York: National Institute of Justice, 1989.
3. Bayley, D.H; *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. The State University, Rutgers, 1990.
4. Buerger, M.E; The challenge of reinventing police and community, In D. Weisburd & C. Uchida (Eds.), *Police Innovation and Control of the Police: Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993.
5. Cardarelli, A. P; McDevitt, J; Toward a conceptual framework for evaluating community policing. In P.C. Kratcoski & D. Dukes (Eds.), *Issues in Community Policing* (pp. 229-242), Anderson Publishing Co, Cincinnati, 1995.
6. Champion, D; *Policing in the Community*, Office Public Affairs Embassy of The United States of America, Sarajevo, 2003.
7. Chan, J.; *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
8. Chappell, A. T; Lanza-Kaduce, L; Integrating Sociological Research and Theory with Community-Oriented Policing: Bridging the Gap between Academics and Practice, *Journal of Applied Sociology/Sociological Practice* 21(2), 80-98, 2004.

9. Chappell, A; The Philosophical Versus Actual Adoption of Community Policing: A Case Study. *Criminal Justice Review*, 34(1), 5-2, 2009.
10. Clairmont, D. H; Community-based policing: implementation and impact. *Canadian Journal of Criminology*, 33(3-4), 469-485, 1991.
11. Clarke, R. V; Newman, G; *Policing Terrorism: A Police Chief's Guide*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2008.
12. Connell, P. E; Straub, F; Performance-based Management for Police Organizations. Waveland Press, Long Grove, IL, 2007.
13. Community Policing Consortium, *Understanding Community Policing: A Framework for Action*. Monograph, NCJ 148457, Bureau of Justice Assistance Washington, DC, 2006.
14. Cordner, G. W; Community policing: elements and effects. *Police Forum*, 5(3), 1-8, 1995.
15. Crank, J. P; Watchman and the community: myth and institutionalization in policing. *Law and Society Review*, 28(2), 325-351, 1994.
16. Eck, J. E; Rosenbaum, D. P; The new police order: Effectiveness, equity and efficiency in community policing. In D.P. Rosenbaum (Ed.), *The challenge of community policing: Testing the promises*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, 1994.
17. Feltes, T; Community Oriented Policing in Germany – Training and Education. *Policing: An International Journal of Police Strategy and Management*, 25,(1), 48-59, 2002.
18. Fessler, D; *Facilitating Community Change: A Basic Guide*. University Associates, New York, 1976.
19. Friedmann, R. R; *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. St. Martin's Press, Los Angeles, 1992.
20. Greene, J. R; Mastrofski, S. D; *Community Policing: Rhetoric or Reality*. NY: Praeger Publishers, New York, 1988.
21. Goldstein, H; *Problem-oriented policing*, Temple University Press, Philadelphia, 1990.
22. Goldstein, H; The New Policing: Confronting Complexity, In O.M. Willard (Ed.), *Community policing, Classical Readings*, Prentice Hall, London, 2000.

23. Gordner, G; *Community Policing: Principles and Elements*, Washington: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 1996.
24. Greenwood, P. W; Chaiken, J. W; Petersilia, J; *The Criminal Investigation Process*, Lexington, MA: D.C. Heath, 1977.
25. Herbert, S. K; Police Subculture Reconsidered, *Criminology*, 1998, 36(2), 343-369.
26. Hillery, G. A; *A Research Odyssey: Developing and Testing a Community Theory*, Transaction Books, New Brunswick, 1982.
27. Kappeler, E; Gaines, K; *Policing in America*. Anderson Publishing Company, New York, 2005.
28. Kelling, G.L; Pate, T; Dieckmann, D; Brown, C.E; *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Technical Report*, Washington, DC, Police Foundation, 2000.
29. Kelling, G. L; Wilson, J. Q; "Broken windows: the police and neighborhood safety". *Atlantic Monthly*, 249, 29-38, 1982.
30. Kelling, G. L; Moore, M. H; *The Evolving Strategy of Policing*, Washington, DC.: National Institute of Justice, 1988.
31. Klockars, C. B; The rhetoric of community policing. In R.J. Green & S.D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality* (pp. 239-258), Praeger, New York, 1989.
32. Lewis, S; Rosenberg, H; Sigler, R; Acceptance of community policing among police officers and police administrators, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22(4), 567-588, 1999.
33. Lurigio, A. J; Skogan, W. G; Winning the hearts and minds of police officers: an assessment of staff perceptions of community policing in Chicago, *Crime and Delinquency*, 40(3), 315-330, 1994.
34. Manning, P. K; Community policing. *American Journal of the Police*, 3(2), 205-227, 1984.
35. Mawby, R. I; *A Special Constable: A Study of the Police Reserve*, Ashgate Publishing, London;, 1990.
36. Mazerolle, L; Ransley, J; The case for third-party policing. In D. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (pp. 191-206), Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

37. Milosavljević, B; *Nauka o policiji*. Policijska akademija, Beograd, 1997.
38. Murphy, C; Muir, G; *Community Based Policing: A Review of the Critical Issues*, Solicitor General, Ottawa, 1985.
39. Murphy, C; *Community Based Policing – A Review of the Issues, Research and Development of a Provincial Policy*, report prepared for Attorney General, The Commission of Inquiry Policing in British Columbia, Victoria, BC, 1994.
40. Nannerz, U; Notes on the Global Ecumene. *Public Culture*, 1989, 1(2), 66-75.
41. Nelken, D; Community involvement in crime control, *Current Legal Problems*, 1985, 239-267.
42. Palmiotto, M. J; *Community policing: A policing strategy for the 21st century*, Gaithersburgh, MD: Aspen Publication, 2000.
43. Peak, K. J; Glensor, R. W; *Community Policing and Problem Solving*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc. Simon & Schuster, 1996.
44. Purpura, P; *Police and Community. Concepts and Cases*, Boston: Allyn and Bacon, 2001.
45. Radelet, L.A; *The Police and the Community* (2nd ed.), Toronto, CN: Collier Macmillan, 1977.
46. Reiner, R; *Chief Constables: Bobbies, Bosses or Bureaucrats*, Clarendon Press, Oxford, 1991.
47. Riley, J; Community-policing: utilizing the knowledge of organizational personnel, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22(4), 618 – 633, 1999.
48. Rosenbaum, D; *The challenge of community policing: testing the promises*. London: Thousand Oaks, Calif.; Sage Publications, New Delhi, 1994.
49. Rosenbaum, D. P; Lurigio, A. J; An inside look at community policing reform: Definitions, organizational changes, and evaluation findings, *Crime & Delinquency*, 40(3), 299-314, 1994.
50. Rosenbaum, D. P; Lurigio, A. J; Davis, R. C; *The Prevention of Crime: Social and Situational Strategies*, Wadsworth, Belmont, 1998.
51. Scheider, M. C; Chapman, R; Schapiro, A; Towards the unification of policing innovations under community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(4), 694-718, 2009.

52. Sherman, L; Gartin, P; Buerger, M; Hot spots of predatory crime: routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27(1), 27-56, 1989.
53. Scott, M; *Problem Oriented Policing: Reflections on the First Twenty Years*, US Department of Justice, Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2000.
54. Seagrave, J; Defining community policing. *American Journal of Police*, 15(2), 1-22, 1996.
55. Shapland, J; Vagg, J; *Policing by the Public*, Routledge, London, 1988.
56. Skogan, W. G; *Community Policing: Can It Work?* Ohio, Medina County: Wadsworth Incorporated, 2004.
57. Skogan, W. G; *Police and Community in Chicago: a Tale of Three Cities*, Oxford University Press, New York, 2006.
58. Skolnick, J. H; Bayley, D. H; *Community Policing: Issues and Practices around the World*, National Institute of Justice, Washington, DC, 1988.
59. Smith, D; The Police and the Idea of Community. In P. Willmott (Ed.), *Policing and the Community* (pp. 54-67), Policy Studies Institute, London, 1987.
60. Spasić, D; Djurić, S; Kesetović, Ž; Community Policing and Local Self-Government: A Case Study of Serbia, *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 11(3), 293-309, 2013.
61. Spelman, W; Brown, D. K; *Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1984.
62. Trojanowicz, R. C; Community policing is not police community relations. *FBI Law Enforcement Bulletin*, October, 1990.
63. Trojanowicz, R. C; Bucqueroux, B; *Community policing: A contemporary Perspective*, Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1990.
64. Trojanowicz, R. C; Bucqueroux B; *Community Policing, How to Get Started*. (2nd Ed.). Anderson Publishing, Cincinnati, 1998.
65. Uglow, S; *Policing Liberal Society*, Oxford University Press, Oxford: 1988.
66. Walker, S. (1994). *Sense and Nonsense about Crime and Drugs*. 3rd ed. Belmont: ITP.

67. Weatheritt, M. (1987). Community policing now. In P. Willmott (Ed.), *Policing and the Community*, Discussion Paper 16. London: Policy Studies Institute.
68. Weisburd, D; Mazerolle, L.G; Crime and disorder in drug hot spots: implications for theory and practice in policing. *Police Quarterly*, 3(3), 331-349.
69. Weisburd, D; Mastrofski, S. D; McNally, A. M; Greenspan, R; Willis, J. J, Reforming to preserve: Compstat and strategic problem solving in American policing. *Criminology and Public Policy*, 2, 421-456, 2003.

STRATEGY OF COMMUNITY POLICING IN COMBATING CRIME AND TERRORISM

Danijela Spasić

Goran Vučković

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The author of this article tried to show the relationship between the police and the community through the presentation of the strategy of community policing in the area of countering crime and terrorism. It was found that this relationship implies an association of two disparate sociological phenomenon: the police, as a unitary, professional and managerial groups, and communities, as “amorphous, elusive” concept. However, their relationship of mutual benefit: community involvement in solving security problems is the way in which individuals can help the forces of law and order; at the same time, community mobilization can empower disenfranchised social groups to influence the existing institutions and their hierarchy. The success and quality of relations between the police and the community depends on the ability of the police to understand the dynamics of the community and that it adjusts its actions at the operational level.

A significant number of theoretical papers dealt with the analysis of the origin and essence of community policing following the change and transformation of traditional forms of policing, based on repressive actions, motorized patrols, arrest and questioning, to qualitatively different police activities in the community that connected the citizens and the police and encouraged innovative, proactive, collaborative and strategic approaches to community problems. Overcoming the objective and subjective limitations and difficulties in police work meant the adoption of new policing strategies that will sublimate the most

positive aspects of the previously used forms of police activities, involve citizens through various forms of cooperation, establish and formalize partnerships with institutions in the community and implement preventive answers to problems and phenomena in the community. All these efforts of management of police organizations and agencies were realized by accepting and applying the concept of policing in the local community - a community policing.

Key words: community, community policing strategies, dimensions.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У ФУНКЦИЈИ УНАПРЕЂЕЊА РАДА УПРАВЕ

Зорица Вукашиновић Радојичић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Аутор у овом раду разматра питање реформе управе у правцу преношења одговорности са централних (државних) органа власти на децентрализоване недржавне колективитете, у функцији стварања стабилнијег институционалног оквира и ефикаснијег политичког система. Он се бави анализом правних и институционалних предуслова за успешно спровођење децентрализације и ефикасно обављање управне делатности на свим нивоима јавног управљања. Разматра актуелне мере децентрализације, праћене мерама деконцентрације, којима се државна власт и јединствен правни поредак обезбеђују преко нецентралних државних органа. Указује да децентрализација, њен обим и динамика морају бити у функцији остваривања равномерног регионалног развоја и вишег степена демократизације. Такође, аутор даје осврт на актуелне мере децентрализације у Републици Србији. Дубље разматра потребу реформе прописе и прецизног дефинисања односа централних и локалних органа, обезбеђења учешћа грађана у пословима од јавног интереса, развоја сарадње са приватним сектором, реформе финансирања локалних органа и развоја стратегијског планирања на локалном нивоу. Правна решења морају бити прилагођена потребама ефикасног и професионалног организовања управе и карактеристикама одређеног подручја. Политичка, правна, економска и културна компонента указују на комплексност овог процеса који мора бити у вези са другим друштвеним циљевима.

Кључне речи: јавна управа, територијална организација, децентрализација, деконцентрација, кохерентност, правни поредак.

Увод

Трансформација територијалне структуре управе и децентрализација, представљају важан део процеса оснивања плуралистичке демократије и изградње цивилног друштва.² У сваком државном

¹ доцент, zorica.vr@kpa.edu.rs.

² Видети: М. Kulesza, Public Administration Reform and Decentralization as a factor of the development of Poland, *NispaCee Publication*, Prague, 2000.

уређењу, једно од кључних питања се односи на примат и степен значаја централних, односно локалних циљева и интереса. Основна дилема је како и на који начин територијално уредити земљу да би се њоме ефикасно управљало? У овом смислу, децентрализацију је потребно схватити као меру која се спроводи у циљу стварања стабилнијег институционалног оквира и ефикаснијег политичког система.

Типови територијалног уређења се разликују од државе до државе, у зависности од специфичног историјско-географског контекста. Мера децентрализације, њен обим и динамика морају бити у функцији остваривања равномерног регионалног развоја и ефикасног и рационалног рада управе. Сврха овог процеса није „просто“ преношење надлежности са централних на нецентралне органе, већ разматрање успостављања „оптималне“ организационе структуре и комбинације организационих принципа, полазећи од потребе за јединственим правном поретком. Неопходно је имати визију институционалног развоја на свим нивоима јавног управљања. Политика децентрализације мора бити заснована на потреби за ефикасним, ваљаним и кохерентним обављањем послова јавних власти и јачањем грађанског учешћа у њиховом обављању. Децентрализација се мора схватити као комплексан процес, који нема само правну или политичку, већ и економску и културну компоненту. Он свој смисао добија уколико обезбеђује квалитетно задовољавање потреба и интереса грађана и других субјеката.

1. Појам и видови децентрализације

Децентрализацијом се стварају предуслови за развој нове елите на регионалном и локалном нивоу која ефективно учествује у политичком животу. Ближе се може одредити као преношење одговорности са централних (државних) органа власти на децентрализоване недржавне колективитете (у виду територијалне, стварне или персоналне децентрализације). У суштини, реч је о преношењу овлашћења на јединице или организације које уживају одређени степен самосталности, у погледу избора када ће приступити извршењу неког посла, и у погледу начина на који ће посао обавити,³ односно дислокацији вршења

3 Видети: Д. Миловановић, *Правно устројство локалне самоуправе*, магистарски рад, Библиотека правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 1994, стр. 7; Упореди: М. Рамљак, *Актуелни проблеми централизације и децентрализације, Законитост*, бр. 11-12/1990, Загреб, стр. 1327.

појединих група управних послова, при чему се управно одлучивање мањим или већим делом измешта из државног средишта – на више нецентралних места у држави”⁴

Док децентрализација означава стање или правац кретања, у виду слабљења утицаја централних у односу на нецентралне органе државне власти, централизација управе означава претежно обављање управних послова од стране централних државних органа. У овом процесу, управно одлучивање полази од самог државног седишта и управног врха, или се бар заснива на одатле добијеним директивама.⁵ Будући да представља тенденцију померања тежишта у доношењу, извршавања и контроли одлука према вишим нивоима, у крајњој линији према самом врху, децентрализација је обрнут процес.⁶ Осим тога што спровођењем децентрализације локални органи делују као противтежа централним органима, центар се у великој мери растеређује послова.

Несумњиво, у децентрализованом политичком систему, грађани имају више могућности да учествују у процесу доношења одлука, вршењем или помагањем у вршењу послова од јавног интереса, те управа постаје ближа грађанима, промовишу се демократија и ефикасност управе.⁷ Мора се поћи од тога да су држава и други јавноправни колективитети одговорни да обезбеде и заштите људска права и индивидуалне интересе у њиховој свеукупној коегзистенцији. Општи интерес истиче индивидуалне интересе, права и слободе и људска права као врховне вредности које треба да обезбеди и правно заштити држава и други јавноправни колективитети.

Принципе централизације и децентрализације не би требало посматрати као два супротна и узајамно искључујућа облика успостављања организационе структуре и организационог повезивања.⁸ Како се у савременим организацијама јављају елементи и централизације и децентрализације, они се, као принципи организовања не могу

4 Видети: З. Томић, *Управно право систем*, Београд, 1998, *op.cit.* стр. 202.

5 *Ibidem*, стр. 201-202.

6 Видети: П. Димитријевић, *Организација и метод рада јавне управе*, Београд, 1959, стр. 179-186; Е. Пусић, *Наука о управи*, Загреб, 1973, стр. 145-148.

7 Видети: М. Illner, «Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions», in: *Decentralization, Conditions for Success, Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth, Prague*, 1997, стр. 23

8 Видети: D.Waldo, *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York, 1948.

посматрати као алтернативе које се међусобно искључују. Потребно је тражити њихове оптималне комбинације. Кључно је питање „одмереног“ приступа приликом утврђивања „шта“ децентрализовати, односно централизовати, а полазећи од потребе за јединственим правном поретком.

1.1. Децентрализација праћена деконцентрацијом

Децентрализација има два основна облика – административну децентрализацију или деконцентрацију и децентрализацију путем самоуправе, која се добрим делом изједначава са локалном самоуправом.⁹ “При деконцентрацији, управни послови се, претежно из практично-техничких разлога, преносе на средње и ниже управне државне степене... Известан круг управних послова бива измештен на завршно решавање код првостепених (подручних) или другостепених (окружних) државних органа управе“.¹⁰ Обављање послова се поверава на коначно одлучивање подручним органима, односно унутрашњим организационим јединицама централних органа, или самоуправним органима у пренети делокруг. Реч је о деконцентрацији административних функција, односно деволуцији овлашћења за доношење одлука.¹¹

Деконцентрација подстиче реформу хијерархијске и функционалне дистрибуције послова између централних и подручних органа¹² и у великој мери повећава ефикасност и ефективност управе. Сматрамо да би мере децентрализације могле бити праћене мерама деконцентрације, којима се државна власт и јединствени правни поредак обезбеђују преко нецентралних државних органа. Морамо имати у виду да се типови територијалног уређења разликују од државе до државе, у зависности од историјско-географског контекста који је специфичан за сваку од њих. Важно је истаћи да сврха процеса децентрализације,

9 *Ibidem.*

10 Видети: З. Томић, *Управно право систем*, Београд, 1998, стр. 202; Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, Прва књига, Устројство управе, Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1933, стр. 51.

11 Опширније М. Илнер, «Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions», in: *Decentralization, Conditions for Success, Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth*, Prague, 1997, стр. 24.

12 *Ibidem*, стр. 23.

односно деконцентрације није у простом развлашћењу централних органа власти и преношењу надлежности. Основни циљ је обезбеђење квалитетног задовољавања свакодневних потреба грађана, при чему ове потребе најбоље могу препознати органи који су најближи грађанима. У Републици Србији, орган државне управе који одлучи да у управном округу врши послове државне управе може образовати своју окружну подручну јединицу. Сматрамо да је пожељно извршити детаљне анализе стања у вези са деконцентрисаним и децентрализованим пословима државне управе, на основу чега би се одредили главни правци децентрализације, односно деконцентрације и сходно томе одређене послове по територијалном принципу дислоцирати на ниво управног округа или законом предвидети као изворни или поверени делокруг органа јавне управе на нивоу покрајинске аутономије, односно локалне самоуправе. Јер, смисао управне територијализације се првенствено огледа у приближавању управног одлучивања и управних услуга грађанима, односно другим странкама у управним поступцима, као и омогућавање двостепености управног одлучивања.

Промена територијалне структуре управе је можда највидљивији део реформе децентрализације. Као облик територијалне децентрализације, посебно је актуелна регионализација. Средњи ниво власти (*intermediate level of government*) је успостављен у многим правним системима.¹³ Сматра се да регионализација ствара стабилну државу јер поседује способност препознавања интереса и потреба одређеног подручја, културе, иницијативе и омогућава учешће грађана у доношењу одлука. Циљеви регионализације су различити и мењају се, а опредељујући су економски интереси, политички циљеви, међународне интеграције. Омогућавање изражавања опредељења грађана, увођење децентрализованих јединица као оптималног одговора изазовима 21. века који олакшавају дисперзију иницијатива са локалног на више нивое власти, развој субрегионалне сарадње као предуслова укључивања држава у међународну заједницу, одраз је самопоуздања једне државе и друштва. Иако генерално, регионализација доприноси процесу демократизације друштва у целини,¹⁴ мора се посматрати са

13 Опширније: М. Kulesza, *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE countries, The Polish Experience*, in: *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2002, стр. 202-203.

14 Видети: Н. Скендеровић Ђук, *Регионализација и њен утицај на статус локалне самоуправе – компаративни приказ европских концепција*, *Часопис Локална демократија*, Београд, 2002, стр. 205-206.

аспекта чисто управне децентрализације која би за једини циљ имала унапређење економског развоја.

2. Предуслови успешне децентрализације

Као и остале сегменте реформе управе и процес децентрализације политичка воља може убрзати или успорити. Стабилност политичког режима у великој мери опредељује овај процес. Воља релевантних политичких фактора је кључни предуслов за децентрализацију, с обзиром да је то сложен процес чије димензије и предуслови нису само политичког, правног или управног карактера, већ економског, друштвеног и културног. Фазе административне реформе нужно кореспондирају кључним периодима економске трансформације друштва.¹⁵

Реформа у правцу децентрализације, свакако подразумева реформу прописа и прецизно дефинисање односа централних и локалних органа, обезбеђење учешћа грађана у пословима од јавног интереса, развој сарадње са приватним сектором и јавним предузећима, реформу финансирања локалних органа, развој стратегијског планирања на нивоу општина и региона, уз уважавање принципа супсидијарности – кад год је могуће, административне функције би требало обављати на најнижем нивоу власти.

Један од кључних предуслова успешне децентрализације је финансијска децентрализације. Наиме, у циљу испуњења задатака, демократског доношења одлука и способности за извршавање одлука, неопходно је да локални органи располажу финансијским средствима.¹⁶ Основа за одређење степена самосталности локалних органа лежи управо у обиму и начину финансирања локалних органа, односно у мери у којој локални органи располажу сопственим приходима и у којој мери њихов рад зависи од прихода из центра. Финансијску независност је тешко успоставити уколико је финансирање централизовано.¹⁷

15 Видети: G. Peteri; V. Zentai, «Lessons on Successful Reform Management», *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2002, стр. 19.

16 Опширније: М. М. Prusak, *Financial Aspects of Decentralization under conditions of Transition to a Market Economy*, in: *Decentralization, Conditions for Success, Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth*, Prague, 1997, стр. 59-68.

17 Опширније: J. Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington, 1999, стр. 57-79.

Локални органи најчешће не поседују законска овлашћења стицања пуне финансијске независности, јер централни настоје да задрже овлашћења која ће им омогућити пуну контролу над економским и политичким развојем у земљи. Како је директивама Европске Уније за поједине области утврђено да се управна овлашћења преносе на недржавне субјекте, у многим државама се уочава тренд преношења управних овлашћења недржавним субјектима (агенцијама) које ће их вршити на ефикаснији и флексибилнији начин, имајући у виду њихову стручну и техничку опремљеност и релативну самосталност.¹⁸

Не постоји један модел децентрализације који је прописан за све државе и који ће бити применљив под свим околностима. Свака земља је слободна да конструише сопствени модел који одговара политичкој и социјално економској ситуацији, традицији и култури. Практични приступ децентрализацији је у одређеној мери специфичан.¹⁹ Трансформација структура је сложен, дуг процес, пун конфликта. Такође, може се догодити да пребрза децентрализација буде контрапродуктивна. Децентрализација по сваку цену не сме бити циљ.²⁰ Сложеност процеса управне реформе указује да промене законодавства морају бити праћене и условљене потребама организације и јачањем свести и културе.²¹

3. Децентрализација у Републици Србији – изазови и искушења

Приликом разматрања оптималног територијалног уређења Републике Србије, неопходно је поћи од актуелног историјско-географског контекста у којем се она налази, како би се пронашао одговор на питање каква је уопште децентрализација потребна Србији. Колики год био степен одговарајуће децентрализације, може се рећи да контекст у којем се Србија налази налаже да се обрати дужна пажња на потребу очувања државног јединства.

18 Опширније: A. L. Sueur; J. Herberg; R. English, *Principles of Public Law*, London, стр. 165.

19 Географски и демографски фактори се не могу занемарити (величина земље, политика насељавања, заступљеност и однос етничких група и други).

20 Опширније М. Пнер, «Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions», in: *Decentralization, Conditions for Success, Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth*, Prague, 1997, стр. 35.

21 Видети: G. Peteri; V. Zentai, *Lessons on Successful Reform Management*, in: *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2002, стр. 17.

Иако је усвајањем Устава 2006. године и Закона о локалној самоуправи, постигнута одређена равнотежа између принципа централизације и децентрализације, надајмо се да ће у будућности проистећи солуције прилагођене стручним захтевима организовања управе и реалности подручја на коме живимо.²² Према Закону о територијалној организацији Републике Србије, територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд, као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа, и аутономне покрајине, као облик покрајинске аутономије.²³ Закон о локалној самоуправи предвиђа да се локална самоуправа у Србији остварује у општини, граду и граду Београду као јединицама локалне самоуправе. Будући да је просечан број становника по општини преко 50.000, може се закључити да Република Србија има веома мали број јединица локалне самоуправе, што донекле отежава остваривање примарних вредности овог облика територијалне децентрализације. Захватајући релативно велику територију, у већем броју општина јавни сервиси су поприлично удаљени од корисника, а њихова многољудност сужава могућност грађанима да партиципирају у локалној власти.

Наведени централизам међутим, може представљати проблем у односу на један од основних савремених циљева децентрализације. Наиме, у контексту глобализоване економије и потребне реактивности економских субјеката, децентрализација се појављује као један од неопходних инструмената поспешивања и јачања економског развоја држава. Том циљу се прилагођавају и модели локалне самоуправе, у оквиру којих се све чешће ставља нагласак – посредством идеје „Новог јавног менаџмента” – на усвајање предузетничких модела управљања, приватно-јавна партнерства, успостављање функције градског (општинског) менаџера, итд. Овим приступом настоји се обезбедити довољно флексибилан и ефикасан управљачки оквир како би локална самоуправа могла бити „носилац економског развоја”.²⁴

Како је према постојећем правном режиму обезбеђено “уредно” вршење поверених послова од стране локалних органа, са тог аспекта не постоје препреке за проширење повереног делокруга, што може повољно да се одрази на једноставније и брже остваривање “јавних” права и дужности грађана. Међутим, један од кључних проблема у раду

22 Видети: Закон о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 129/2007).

23 Видети: Закон о територијалној организацији Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 129/2007).

24 Видети: П. Димитријевић; Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2011.

локалне самоуправе се односи на законске нејасноће при утврђивању да ли су одређени послови у изворном или повереном делокругу. То отвара и проблем јасног дефинисања начина финансирања ових послова. Како предвиђање нових изворних и поверених послова није увек праћено обезбеђењем потребних финансијских, кадровских и других ресурса, неопходно је утврдити постојање капацитета за обављање тих надлежности (обезбедити услове за обављање поверених послова у складу са прописаним стандардима) у циљу ефикаснијег обављања послова који се утврђују као изворни или поверени делокрут. Будући да трошкове реализације поверених послова сноси Република, локални ниво се не оптерећује низом надлежности без истовременог преношења средстава, као материјалне претпоставке за уредно вршење послова, док у погледу изворног делокруга, централни пропис прецизира изворе прихода, што води извесном формалноправном уједначавању. Не постоје међутим, гаранције да ће се у свим деловима Србије, на овај начин остварити идентична средства довољна за примерено задовољавање локалних потреба и интереса. Стога је предвиђена могућност централне помоћи појединим локалним буџетима. Сасвим сигурно, систем финансирања још увек нема обележја стабилности и довољне предвидљивости.

Несумњиво је да у случају Србије, чија економија почива на изразито крхким темељима и чији је економски развој прилично неуједначен у територијалном смислу постоји потреба за једном економски ефикасном децентрализацијом. Штавише, осмислити територијално уређење на основу привредне ефикасности постаје императив јер наведено економско стање, које у одређеним крајевима доводи до демографског пустошења, може у будућности имати и тешке геополитичке последице. Из тих разлога би требало унети новине у вертикалну организацију власти у Србији. Такође, могло би се размислити о повећању надлежности општина и њиховом финансијском оснаживању. Како само економски развој може представљати легитиман циљ децентрализације у Србији, подразумева се да надлежности нових области никако не смеју бити политичке природе и приликом њиховог успостављања мора се водити рачуна (када је реч о њиховом броју, величини, структури, административном омеђавању) о томе да оне никада не произведу негативне политичке последице.

Повећање степена управне децентрализације би се могло спровести уз корективни механизам који се огледа у мерама деконцентрације. Поред опште одговорности органа Републике Србије за вршење поверених послова, ово питање посебно добија на значају у вези

са процесом европских интеграција у погледу обавезе обезбеђења стандардизованог извршавања одређених послова.

Да би се утврдио обим потребне децентрализације, потребно је идентификовати економске, правне, културолошке, социолошке и традиционалне основе децентрализације и прецизирати њене циљеве. Политика децентрализације и визија развоја свих нивоа јавног управљања мора бити заснована на потреби за рационалним и ефикасним обављањем послова јавних власти, јачањем грађанског учешћа у њиховом обављању и општеусвојеним принципима Европске повеље о локалној самоуправи.

Закључак

Саубрзавањем процеса промена, јавна управа се мења на свим нивоима. Свака промена у окружењу, сразмерно свом интензитету и врсти, утиче на улогу и положај локалне самоуправе, темпо развоја, циљеве, делокруг, организациону структуру, принципе у раду и остале димензије. Бројни су фактори развоја: уставни поредак, политичко, административно, социјално и културно окружење, процеси европеизације и глобализације и други. Децентрализација је важан део процеса трансформације и корак ка бољој администрацији и демократизацији, при чему мора бити у вези са другим друштвеним циљевима.

Питање примата и степена значаја централних, односно локалних циљева и интереса, једно је од кључних питања у сваком државном уређењу. Децентрализацију је потребно схватити као меру која се спроводи у циљу стварања стабилнијег институционалног оквира и ефикаснијег политичког система. Основни циљ је да држава и други јавноправни колективитети обезбеде и заштите људска права и слободе и индивидуалне интересе као врховне вредности. При томе, у савременим организацијама принципи централизације и децентрализације се не могу посматрати као супротни и узајамно искључујући облици успостављања организационе структуре и организационог повезивања – неопходно је размотрити њихове оптималне комбинације.

Како се типови територијалног уређења разликују од државе до државе, у зависности од специфичног историјско-географског контекста, мера децентрализације, њен обим и динамика морају бити у функцији остваривања равномерног регионалног развоја и ефикасног и рационалног рада управе. У Републици Србији би функционални аспект децентрализације требало да добије значајније место, у поређењу

са територијалним управним системом. Мишљења смо да мере децентрализације морају бити праћене мерама деконцентрације, којима се државна власт и јединствен правни поредак обезбеђују преко нецентралних државних органа. Сврха овог процеса није просто развлашћење централних органа власти и преношење надлежности, већ благовремено и квалитетно задовољавање свакодневних потреба грађана и других субјеката. У циљу демократског доношења одлука и способности за извршавање одлука, овај процес мора бити праћен мерама финансијске децентрализације. Надајмо се да ће у блиској будућности, проистећи солуције првенствено прилагођене стручно-техничким захтевима организовања управе, реалностима подручја на коме живимо и традицији.

Као комплексан процес, децентрализација нема само политичку или правну, већ и економску и културну компоненту. Буђење деценијама централизованих аутократских власти, није лак задатак. То је сложен, перманентни процес који се не може спровести у кратком временском периоду.

Литература

1. Димитријевић, П; *Организација и метод рада јавне управе*, Београд, 1959.
2. Dimitrijević, P., Vučetić, D; *Sistem lokalne samouprave*, Službeni glasnik, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2011.
3. Greenwood, J., Pyper, R., Wilson, D; *New Public Administration in Britain*, London, New York, 2002.
4. Horvath, M; *Basic Information on Local Governments in Hungary*, Budapest, 1994.
5. Illner, M; «Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions», *Decentralization, Conditions for Success, Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth*, Prague, 1997.
6. Kandeва E; *Redesigning the Relationship between the Administration and Citizens: An Important Task of Administrative Reform*, NispaCee Publication, *Improving Relations between Administration and the Public: The Challenges we face*, Sofia, 1999.

7. Кавран, Д; *Наука о управљању, Организација, кадрови и руковођење*, Научна књига, Београд, 1991.
8. Kavran, D; *Javna uprava – reforma, trening, efiaksnost*, Savet za državnu upravu Vlade srbije, udruženje za javnu upravu Srbije, Fakultet organizacionih nauka u Beogradu, UNDP, Beograd, 2003.
9. Kavran, D; *Elementi strategije upravne reforme u Srbiji*, Časopis Javna uprava, br. 1/2002, Beograd, 2002.
10. Kaul, M; *Management Reforms in Government, A Review of International Practices and Strategies*, Brussels, 2000.
11. Костић, Л.М; *Административно право Краљевине Југославије*, Прва књига, Устројство управе, Београд, Издавачка књијарница Геце Кона, 1933.
12. Krbek, I; *Pravo javne uprave FNRJ*, 2. knjiga, Osnovna pitanja i prava građana, Zagreb, 1960.
13. Kulesza, M; *Public Administration Reform and Decentralization as a factor of the development of Poland*, NispaCee, 2000.
14. Lemay, M; *Public Administration*, Wadsworth, USA, 2002.
15. Leyland, P., Anthony, G. *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2005.
16. Manor, J; *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington, 1999.
17. Milovanović, D; *Pravno ustrojstvo lokalne samouprave*, magistrski rad, Biblioteka Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1994.
18. Milovanović, D; *Osvrt na uverenja kao isprave*, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 3-4, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1990.
19. Peteri G, Zentai V; «Lessons on Successful Reform Management», *Mastering Decentralization and Public administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2002.
20. Prusak, M.M; *Financial Aspects of Decentralization under conditions of Transition to a Market Economy, Decentralization, Conditions for Success, Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth*, Prague, 1997.

21. Пусић, Е; *Наука о управи*, XII измењено и допуњено издање, Школска књига Загреб, 2002.
22. Рамљак, М; *Актуелни проблеми централизације и децентрализације*, Законитост, бр. 11-12/1990, Загреб, 1990.
23. Ramljak, M; *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb, 1982.
24. Ramljak, M; *Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije*, u: *Zakonitost*, br. 11/12, Zagreb, 1990.
25. Robson, W; *Local Government*, London, 1958.
26. Скендеровић Ђук Н; Регионализација и њен утицај на статус локалне самоуправе-компаративни приказ европских концепција, *Часопис Локална демократија*, Београд, 2002.
27. Stjepanović, N; *Upravno pravo FNRJ*, opšti deo, Priručnik za studente prava, drugo, prepravljeno i dopunjeno izdanje, *Savremena administracija*, Beograd, 1958.
28. Tomić, Z. R; *Opšte upravno pravo*, Peto, skraćeno i osavremenjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, *Službeni glasnik*, Beograd, 2009.
29. Томић, З; *Управно право систем*, Београд, 1998.
30. Vlatković, M; *Pravo lokalne samouprave*, Banja Luka College, Besjeda, Banja Luka, 2008.
31. Waldo, D; *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York, 1948.

DECENTRALIZATION IN THE FUNCTION OF ADMINISTRATIVE
TRANSFORMATION

Zorica Vukašinović Radojičić, PhD

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: One of the key dilemmas faced in organizing a state and society concerns the importance afforded to central and local goals and interests. Adaptation to demographic, economic, political and scientific and technological changes in the environment requires changes in the status and role of local self-government. On the other hand, constitutional and administrative traditions affect the establishment and development of local self-government. Given the

ambiguities in practice, with respect to decentralization and deconcentration of the functions of public administration, as to whether certain duties belong to the original or are part of the delegated scope of competences of local self-government units, it is necessary to explicitly state, by laws governing special areas, which duties of the bodies of these units fall within the original scope and which ones are delegated. We hold that a measure of decentralization, its scope and dynamics, has to be aimed at achieving a balanced regional development and higher democratization of Serbia. Additionally, we maintain that decentralization measures must be accompanied by deconcentration measures, by which means the government system and a unique legal system will be ensured through non-central state authorities. This corrective mechanism primarily relates to the change in the role and competences of administrative counties which could be empowered to supervise the work of local self-government units.

ПРЕДУСЛОВИ ЗА УСПЕХ ПРОАКТИВНИХ КРИМИНАЛИСТИЧКИХ СТРАТЕГИЈА

Горан Бошковић¹
Славиша Вуковић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: У раду се указује најпре на поједине дефиниције криминалистичке стратегије, а затим се у наставку објашњава значај стратегијске анализе криминала, указује на поједине стратегијске изборе у криминалистичком раду, као и на значај имплементације криминалистичке стратегије и тешкоће у том процесу. Посебно се анализирају доступна истраживања која су спроведена с циљем анализе ефеката појединих криминалистичких стратегија, као што су: обавештајним сазнањима вођен рад полиције, проблемски оријентисан рад полиције и географски усмерен рад полиције. Спровођење стратегије захтева добру организацију рада, благовремено обезбеђивање потребних ресурса за имплементацију, координацију активности учесника, упознавање са предстојећим задацима, проверавање квалитета знања и вештина учесника, а нарочито суштине активности које се предузимају у оквиру стратегијског избора. Посебно се указује на значај адекватног мерења успешности припадника полиције у контексту увођења проактивних криминалистичких стратегија. Правилно конципирана криминалистичка стратегија има потенцијал да утврди кључне проблеме и најподесније активности с циљем њиховог решавања.

Кључне речи: криминал, супротстављање, стратегија, анализа, имплементација

Општа разматрања криминалистичке стратегије

Тешко се може замислити успех полицијске организације у обављању послова из њене надлежности без стратегијског приступа у спречавању и сузбијању криминала, било да се ради о краткорочном, средњорочном и нарочито дугорочном планирању активности које треба предузимати у тој области. Многобројни фактори који опредељују ефикасност и коначно успешност полиције у обављању тих послова налазе се у различитим сферама, почев од економске,

1 Ванредни професор, goran.boskovic@kpa.edu.rs

2 Ванредни професор, slavisa.vukovic@kpa.edu.rs

техничко-технолошке, политичке и других који се константно рефлектују на способност и спремност полицијске организације, односно њених припадника да извршавају послове који доприносе остварењу успеха у контроли криминала. Криминалистичка стратегија управо треба да омогући праћење деловања тих фактора како на саму полицијску организацију, тако и на сам криминални феномен, носиоце криминалних активности, али и на способност других субјеката изван полиције да се супротстављају криминалу. Основна питања на која треба да да одговор свака, па и криминалистичка стратегија, јесу: Где се сада налази полицијска организација? Где жели да буде у будућности? Како ће стићи тамо? Како да евалуирамо напредак?³

Према мишљењу Милана Шкулића криминалистичка стратегија представља општи, генерални и системски развијен и усмерен поглед на основне особености криминалитета, како уопште, тако и у односу на његове поједине форме, те систематско проучавање основних узрока и појавних облика криминалитета, као и глобално планирање, а потом и конкретну реализацију општих облика и начина реаговања надлежних државних органа на криминалитет као појаву или његове форме, било с обзиром на врсту кривичних дела (нпр. организовани криминалитет, привредни криминалитет итд.), било с обзиром на категорију учинилаца кривичних дела (нпр. кривична дела малолетника, кривична дела серијских учинилаца или учинилаца из навике и сл.), а могуће је да се ради и о комбинованим формама, како према врсти кривичних дела, тако и према категорији типичних учинилаца (нпр. где спадају одређена особена кривична дела насиља, попут насиља у породици) уз развијање најопштијих метода подобних за сузбијање криминалитета као појаве или појединих облика или врста криминалитета.⁴ Она је подручје научног истраживања које се бави планирањем и применом криминалистичких активности за расветљавање, контролу и спречавање криминала на глобалном нивоу, узимајући у обзир криминално-политичке и правне оквире, као и начело ефикасности.⁵

Бранислав Симоновић указује да се криминалистичка стратегија везује за остваривање стратешких циљева којима (би требало да) тежи криминалистичка полиција, али је не треба ограничавати на

3 R. Garner, SWOT tactics: basics for strategic planning, *FBI Law enforcement bulletin*, br. 11/2005, str. 18.

4 M. Škulić, Osnovi kriminalističke istrage, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 2–3/2011, str. 76.

5 A. Dvoršek, *Kriminalistična strategija*, Ljubljana, 2001, str. 22.

криминалистичке мере и радње. У том смислу, Симоновић одређује стратешко поступање криминалистичке полиције као целовит и свеобухватан приступ криминалистичке службе у контроли и сузбијању појединих врста криминала и унапређењу сопственог рада у том циљу, што је усмерено на:

- оптимизовање/унапређење коришћења сопствених ресурса и потенцијала (нпр. дефинисање најбоље праксе, унапређење база података и рада са њима итд);
- развој стратегијског партнерства са другима (унутрашње и спољно партнерство);
- стратегијско деловање на поједине актере од значаја за остварење стратегијских циљева у сузбијању и контроли појединих врсти криминала (потенцијалне жртве, потенцијалне учиниоце, деловање кроз медије) и
- уочавање, анализу, искоришћавање, уважавање и деловање на специфичности и тенденције у оквиру криминалног миљеа, или социјалног контекста, у границама могућности и овлашћења криминалистичке полиције⁶.

Криминалистичка стратегија подразумева, по правилу, планирање превентивне и репресивне делатности полиције и других државних субјеката који предузимају поједине криминалистичке мере и радње на дужи временски период (пет година или дуже), како би се установили проблеми који доводе до вршења кривичних дела, као и других понашања и појава који могу бити у вези са кривичним делима, уважавајући потенцијал ресурса којима ти субјекти располажу. Због тога је за ефикасније планирање на стратегијском нивоу неопходан тимски рад припадника различитих субјеката, јер такав начин рада омогућава обимније прикупљање информационог материјала на основу којег се може вршити селекција оних података који ће указати на правце за побољшање продуктивности у раду, као и омогућити сагледавање проблема из више различитих аспеката.⁷

6 Б. Симоновић, Истраживање ставова припадника криминалистичке полиције МУП-а Републике Србије о стратешком приступу сузбијања криминала, *Безбедност*, br. 1/2011, стр. 7.

7 Г. Бошковић; С. Мијалковић, Примена криминалистичко-обавештајне аналитике у сузбијању организованог криминала, објављено у: *Примјена савремених метода и средстава у сузбијању криминалитета*, Интернационална асоцијација криминалиста, Брчко, 2008, стр. 109.

Добар пример опсежне посвећености имплементацији криминалистичке стратегије, посебно у контексту супротстављања савременим облицима криминала, какви су организовани криминал, високотехнолошки криминал и тероризам, представља *Национални обавештајни модел* у Енглеској помоћу којег се управо дефинише информациони менаџмент на локалном, регионалном и националном нивоу. Такав начин рада, познат као „полицијски рад вођен обавештајним информацијама“ (*Intelligence Led Policing*) дефинише се као пословни модел и управљачка филозофија у којој су анализе података и обавештајне информације кључни оквир за доношење одлука које омогућавају решавање проблема у супротстављању криминалу кроз стратегијски менаџмент и ефикасну примену мера усмерених ка приоритетима у раду организације⁸.

Основу таквог модела рада чине подаци прикупљени из различитих извора, јавних и приватних, отворених и затворених, иако не треба занемарити искуство самих припадника полиције који свакодневним обављањем послова из своје надлежности јесу у прилици да долазе не само у посед актуелних информација, већ и да уопштавају та локална сазнања и да их повезују и обрађују са информацијама које формално и неформално добијају од других полицијских службеника. Те информације се не морају односити само на криминал, већ и на факторе који утичу на саму полицијску организацију, као и успешност других субјеката чија је улога значајна у контроли криминала. Она се реализује кроз стратегијску анализу, избор стратегијских могућности и стварање и имплементацију стратегијске промене.

Међу општим криминалистичким стратегијама у актуелној литератури се најчешће могу сусрести четири врсте криминалистичке стратегије и то: полицијски рад вођен обавештајним информацијама, полицијска делатност у локалној заједници, проблемски оријентисан рад полиције и стратегија нулте толеранције. То нису и једине стратегије, али се на основу истраживања тих стратегија у научној литератури може рећи да су оне најзаступљеније у полицијској пракси. У литератури се те стратегије означавају и на друге начине. У истраживању које је спровео Robert Heaton говори о четири стила полицијског рада са којима су експериментисале полицијске снаге у Енглеској и Велсу током 1990-тих година и то: полицијски рад вођен обавештајним информацијама, географски усмерен рад полиције, проблемски оријентисан рад полиције

8 J. Ratcliffe, *Intelligence-led policing*, Willan publishing, Devon, U.K., 2008, str. 880.

и рад полиције у партнерству⁹. Међутим, чини се да је исправније рећи да су то стратегије, а не стилови рада полиције, јер реализација сваке од њих обухвата четири основне фазе и то: прикупљање и анализирање података како би се идентификовао проблем, проналажење адекватног одговора на проблем и евалуацију предузетих активности.

У основи дакле сваке од тих стратегија и уопште у основи сваке стратегије, јесте прикупљање и анализирање података с циљем откривања проблема и проналажења најбољег одговора на тај проблем. Оно што разликује те стратегије једне од других јесу подаци који се прикупљају и начин њиховог анализирања, односно предмет анализе и њен циљ. Дакле јасна усмереност активности полиције кроз наведене фазе на прикупљање и анализирање одређене врсте података како би се на основу њих утврдило које су активности најефективније и најрационалније показује да се овде ради о стратегијама, а не о стиливима рада. За стил рада може се рећи да подразумева исти образац организовања и спровођења одређених активности без јасног усмерења ка откривању проблема који доводе до вршења кривичних дела на одређеном подручју и самим тим без јасне посвећености трагању за најефективнијим одговором на проблем.

1. Стратегијска анализа криминала

Континуиран друштвени прогрес у разним сферама намеће потребу за праћењем техничко-технолошких иновација, које и те како користе носиоци криминалних активности, као и других промена које могу отежати полицији спречавање, откривање, расветљавање и доказивање кривичних дела. Стратегијска криминалистичка анализа треба да омогући праћење развоја начина вршења кривичних дела, не само појединачних, већ нарочито оних која су међусобно повезана, јер се врше од стране једне или што често може бити случај од стране већег броја криминалних група. Она омогућава да се уоче везе између података релевантних за супротстављање криминалу и да се да оцена њиховог значаја све с циљем доношења адекватних одлука на дужи рок у интересу успешнијег супротстављања криминалу.

Стратегијска криминалистичка анализа уочава тенденције у развоју криминала, посебно дугорочне, и омогућава дефинисање циљева

9 R. Heaton, Policing styles and volume crime reduction, *Policing: a journal of policy & practice*, br. 2/2009, str. 161-171.

полицијске организације у односу на одређене облике криминала, посебно организованог криминала. Она омогућава истраживање обима, динамике, структуре и тенденција криминала, виктимолошких аспеката, карактеристика учинилаца, постојећих ресурса пре свега у полицијској организацији, ефикасности криминалистичких истрага и појединих мера и радњи, те на темељу тако добијених сазнања омогућава избор адекватних одлука са јасно утврђеним задацима за полицијске службенике. Проучавањем општих и специфичних тенденција криминалних активности у широј просторној и временској перспективи формулишу се циљеви и дефинишу приоритети и предлози за унапређење криминалистичке делатности¹⁰.

Резултат анализе треба да се темељи на детаљно утврђеном чињеничном стању и искуству полицијских службеника стеченом кроз успешне криминалистичке обраде. Отуда се активности усмерене ка јачању капацитета за успешно реализовање стратегијске криминалистичке анализе описује као „стављање у банку новца који се касније може искористити када је то потребно”¹¹. Она дакле утврђује повезаност међу информацијама које на први поглед могу изгледати потпуно одвојене, јер често и потичу од изолованих догађаја које привлаче пажњу полиције. Оперативна криминалистичка анализа која се спроводи с циљем откривања непознатих учинилаца кривичних дела која су обично извршена у серији, такође је значајна за стратегијску, јер се ова последња заснива на већем броју података и криминалистичко-обавештајних информација које се односе на поједина кривична дела¹².

С друге стране, стратегијска криминалистичка анализа пружа на различите начине подршку полицијским службеницима у разјашњавању конкретних кривичних дела и реализацији оперативних активности кроз идентификацију поузданих и релевантних извора сазнања, креирање специјализованих база података, конципирање модела превенције криминала и дефинисање основа за израду дугорочних стратегија борбе против организованог и других облика криминала. Да би она могла пружити такву подршку неопходно је да буду регистроване и прикупљене релевантне чињенице о расветљеним

10 M. Maguire, Policing by risks and targets: some dimensions and implications of intelligence-led crime control, *Policing and society*, 2000, str. 14.

11 B. Fiora, Moving from tactical to strategic intelligence, *Competitive intelligence magazine*, br. 4/2001, str. 44.

12 J. Paulsen; S. Bair; D. Helms, *Tactical crime analysis: research & investigation*, London, 2009, str. 23.

кривичним делима, оштећеним лицима и учиниоцима кривичних дела, раду органа гоњења, успешности полицијског рада, контролним механизмима у криминалистичком раду, ефикасности организационе структуре полиције, фреквенцији и дистрибуцији криминалних активности у одређеном времену и простору, криминалним жариштима, перцепцији криминала од стране грађана, и др. Процес стратегијске анализе подразумева следеће фазе: одређење задатка, дефинисање потреба, приоритета и циљних подручја, прикупљање и евалуацију података, координацију активности, комуникацију са учесницима процеса и идентификацију нових криминалистичких проблема. Тај процес је континуиран, само се његов фокус усмерава ка тренутно најактуелнијим криминалистичким проблемима¹³. На тај начин добијена сазнања документована у извештају представљају основу за одлучивање и избор најбољих могућности.

Може се рећи да је стратегијска криминалистичка анализа, с обзиром на врсту података који се прикупљају, најшира, јер се она врши на основу података који се не односе само на криминал, било у целини или на одређену врсту криминала или територију на којој се он манифестује, већ и на основу података који се односе на саму полицијску организацију и њено окружење. При томе, када је реч о подацима који се односе на криминал, никако се не може заборавити да стратегијска криминалистичка анализа не подразумева само прикупљање података који се односе искључиво на извршена кривична дела, већ и на друга понашања (прекршаје, привредне преступе, социјално патолошке појаве и сл.) која могу бити или јесу у вези са криминалним понашањем. Таква ширина неизоставно подразумева приличне напоре у прикупљању података и њиховој селекцији, као и у проверавању њихове тачности и процењивању значаја тих података. Међутим, ма колико се чини да такав амбициозан напор може умањити ентузијазам код припадника полицијске службе и других субјеката који сарађују са њом у том послу, чињеница да дебата о потреби и значају дефинисања и реализације криминалистичке стратегије опстаје и траје у научној заједници, јасно показује колико полицијска организација, а тиме и резултати које она постиже, може бити побољшана спровођењем криминалистичке стратегије. Криминалистичка стратегија једноставно подстиче полицијску организацију, од врха до дна, на активност која захтева изванредан напор, некада мањи, а некада већи, у зависности од

13 Videti u: T. John; M. Maguire, Rolling out the National intelligence model: key challenges, objavljeno u: *Crime reduction and problem-oriented policing*, Cullompton.

тога колико су њени припадници искрено посвећени том процесу, чинећи на тај начин да полицијска организација делује проактивно, што је од суштинског значаја за повећање успеха у контроли криминала.

2. Стратегијски избор у криминалистичком раду

На основу јасне визије, разумевања окружења и сопствених капацитета могуће је направити стратегијски избор који треба да омогући полицијској организацији ефикасније решавање криминалистичких проблема. Да би такав избор могао решити проблем који доводи до испољавања криминала на одређеном простору и у одређеном временском периоду треба имати у виду капацитете саме полицијске организације, као и капацитете других организација са којима полиција треба да сарађује у реализацији криминалистичке стратегије, односно активности које су изабране као најподесније за решавање проблема¹⁴. Наравно, избор најприхватљивије могућности подразумева понекад и *терет* ризика, због непознавања исхода одређених алтернатива, али у сваком случају она треба да буде таква да задовољи основне принципе у криминалистичком раду, почев од принципа законитости, легитимности, оперативности и брзине, економичности, хуманости и ефективности. Концепт криминалистичке стратегије треба да кроз адекватан стратегијски избор стави као приоритет криминалистички рад заснован на информацијама и знању¹⁵, а стратегијски избор треба да буде изражен кроз креирање акционог плана, односно документовану форму начина спровођења утврђених активности, што значи првенствено утврђивање носилаца појединих активности и рокова до када се те активности морају реализовати.

То је и у складу са одређењем криминалистичке стратегије као делатности која подразумева рационално коришћење постојећих ресурса ради што ефикаснијег и ефективнијег спречавања и сузбијања криминала, уз систематско прикупљање података о криминалитету, анализу криминалитета, прогнозу његовог развоја, као и планирање адекватних мера, што су све претпоставке за успешно криминалистичко–

14 M. Card; R. Fairholm, Perspectives on strategic thinking: from controlling chaos to embracing it, *Journal of management and organization*, no. 15/2009, str. 23.

15 J. Ratcliffe; R. Guidetti, State police investigative structure and the adoption of intelligence-led policing, *Policing: an international journal of police strategies and management*, br. 1/2008, str. 116.

стратегијско деловање¹⁶. Плановима треба јасно одредити место и време, као и средства за реализацију појединих активности који ће бити прилагођени не само материјално-финансијским ресурсима, већ и посебно значајно кадровским потенцијалима којима располажу поједине организације и јединице у њиховом саставу. У томе посебно значајну улогу имају управљачки кадровски потенцијали, јер од посвећених и добро обучених и образованих извршилаца, а нарочито руководилаца у полицијској организацији и другим организацијама чији ће припадници учествовати у реализацији стратегије зависи и њен коначан успех.

Постојање успешног резултата чини да се повећава ентузијазам за применом криминалистичке стратегије. Међутим, овде се намеће једно озбиљно питање: какав треба да буде тај резултат да би подстакао даљу примену криминалистичке стратегије? У већ споменутом истраживању чије резултате је представио Robert Heaton циљ је био да се утврди веза између стилова које су користиле полицијске снаге у Енглеској и Велсу током 1990-тих година (полицијски рад вођен обавештајним информацијама, географски усмерен рад полиције, проблемски оријентисан рад полиције и рад полиције у партнерству) са стопом криминала. Иако је у периоду од 1992. до 1999. године бројевидентираних кривичних дела смањен за 20%, то његово истраживање је показало да је смањење у значајној мери резултат повратка на тренд равнотеже, а не наведених стилова рада полиције. Исто истраживање је показало да иако је тешко успоставити прецизан узрочно-последични однос, због великог броја варијабли које утичу на обим криминала, постоје докази да је полицијски рад вођен обавештајним информацијама имао ефекта у односу на крађе моторних возила. У питању је стил рада који је заснован на уверењу да обавештајне информације могу бити коришћене за идентификовање и смањивање активности тежих преступника за разлику од традиционалног приступа реаговања на поједина кривична дела. Тај стил рада полиције је постао и обавезан у Британији са почетком Националног обавештајног модела 2004. године¹⁷.

16 С. Вуковић; Н. Радовић, *Превенција организованог криминала*, Београд, 2012, стр. 115.

17 R. Heaton, *Opus citatum*, str. 161-162.

Међутим, Robert Heaton у истом истраживању указује да постоје многи примери успешне примене проблемски-оријентисаног рада полиције на мањем нивоу и у односу на добро дефинисане околности. Његова имплементација на значајнијем нивоу доказала се да је неухватљива у САД и Британији¹⁸. Почетно истраживање о имплементацији таквог начина рада у Великој Британији показало је да иако су полицијске снаге усвојиле различите приступе највећи број иницијатива био је малог обима и утицале су само на мали број посвећених полицајаца¹⁹. Све оне су имале мешовити успех, иако ниједна није успоставила формалне начине за процену резултата. Нарочито, ниједна од иницијатива проблемски-оријентисаног рада у претходном периоду у Енглеској и Велсу није усвојила формални и систематски модел за повезивање идентификованих инцидената и анализе са одговорима и проценом предузетих активности. У време настанка тог извештаја полицијске снаге на подручјима Surrey и Thames Valley намеравале су да уведу проблемски оријентисан рад на широј основи и у форми која је блиска оригинално предложеној од стране Хермана Голдстина.

Наредно истраживање које је спроведено у Великој Британији у граду Leicestershire показало је да су разочарана почетна очекивања да ће мотивисани и обучени полицајци позорници помоћи процес решавања проблема, кроз редовну анализу података о моделима инцидената и уз подршку руководиоца²⁰. Иако су неки од тих полицајаца брзо постали посвећени и ефективни, многи од њих су били цинични, непријатељски настројени према попуњавању формулара, не ради или неспособни да анализирају податке о инцидентима и бирали су да се врате на традиционалне методе рада полиције. Виши по чину полицајци постали су усмеренији ка полицајцима на рејонима, али то је довело више до празних обећања него до стварног решавања проблема. Уследило је преношење одговорности на посебну јединицу за идентификовање проблема. Уочено је да је неопходан дугорочни програм културне промене како би се изменили рутински начини размишљања и рад у Кливленду (Cleveland) је био другачији приступ проблемски оријентисаном раду који је настојао да целу службу стави у

18 *Ibidem*, str. 163.

19 A. Leigh; T. Read; N. Tilley, *Problem-oriented policing Brit Pop*, London, 1996, str. v-vii.

20 A. Leigh; T. Read; N. Tilley, *Brit Pop II: Problem-oriented policing in practice*, London, 1998, str. v-vii.

функцију таквог начина рада²¹. После обуке свих полицајаца почетна одговорност је дата тимовима за рад полиције у заједници и њиховим наредницима, пре него једном полицајцу позорнику. Полицајци су били ослобођени обавезе уношења података у компјутерски систем, коришћен је SARA модел у раду, а коришћен је и приступ нулте толеранције и адаптиран систем COMPSTAT. Проблеми у имплементацији били су жалбе тимова у случајевима где су њихови напори у решавању проблема били ометани активностима које су предузимали сменски полицајци приликом интервенција због инцидената, у SARA моделу фазе нису биле раздвојене, током скенирања проблема полицајци нису у потпуности користили податке који су им били обезбеђени, идентификовали су проблеме на различите начине, а у појединим случајевима и поред дубље анализе полицајци су осећали да знају довољно о проблему да би га разумели без посебног истраживања²². Одговори на проблеме били су различити и само у 30% случајева одговор је био искључиво предузет од стране полиције. Ипак, овај извештај није дао одговор на питање да ли је проблемски оријентисан рад полиције увек успешан, због тога што је такав начин рада био спроведен на различите начине.

Географски усмерен рад полиције није формално евалуиран²³, а пројекти у Западном Јоркширу (West Yorkshire) открили су да је његов ефекат на криминал био у најбољем благо позитиван или неутралан, док страх у јавности од криминала није смањен²⁴. Ипак, истраживање ефеката примене превентивних активности које су усмерене ка пљачкама у Стокхолму на опасним местима и нападима на отвореном у Eskilstuna (Шведска) такође на опасним местима, током 1 године њихове примене, показало је да постоје индикације које подржавају и које оспоравају тврдњу да су те активности смањиле стопу криминала²⁵. Наиме, смањење броја престапа прати општи тренд у целој земљи, али у Стокхолму број пљачки је опао више на опасним местима него на другим местима у граду, смањење је очигледно у популацији младих, број младих особа које су укључене у пљачке у Стокхолму више је смањен него у другим великим градовима, а у претходном периоду

21 *Ibidem*, str. v-vii.

22 *Ibidem*, str. v-vii.

23 R. Heaton, *Opus citatum*, str. 163.

24 I. Brownlee; C. Walker, The urban crime fund and total geographic policing initiatives in West Yorkshire, *Policing and society* 8, 1998, str. 139–148, према: R. Heaton, *Opus citatum*, str. 163.

25 F. Marklund; S. Merenius, *Police crime prevention in hot spots: The results and experiences from two projects targeting muggings and assault*, Stockholm, 2014.

није било јаке везе између Стокхолма и остатка земље у погледу развоја пријављених пљачки. На подручју града Eskilstuna број напада је смањен на опасним местима, али не и на другим местима у граду, смањење је било присутно током времена када се насилни инциденти могу повезати са ноћним животом и модел смањења насиља у том граду се разликује од земље у целини. Иначе, анализа већег броја студија које су испитивале ефекат просторног измештања криминала услед примене превентивних активности показало је да је та врста измештања далеко од неизбежне и да је вероватнија последица од примене тих активности дифузија погодности²⁶. Што се тиче ефеката партнерског рада у Великој Британији он шири обим напора у превенцији криминала на безбедност заједнице у којима локалне власти имају водећу улогу, али је рана евалуација закључила да локално партнерство није учинило видљив утицај на безбедност заједнице између 1999. и 2000. године²⁷, док је каснија процена указала на мешовити успех²⁸.

На који начин треба интерпретирати резултате наведених истраживања? Уколико би се повели за резултатима наведених студија за мање упућене то би можда значило да су многобројни напори који су учињени протекле четири и више деценија у трагању за начинима на које се може унапредити рад полиције били недовољно убедљиви. Међутим, циљ истраживања које је спровео Robert Heaton није био да испита исправност самих стратегија, већ како је у том раду и указано да се утврди да ли се може довести у везу спровођење тих стилова рада полиције са смањивањем стопе криминала у Енглеској и Велсу. То практично значи да се наведени резултати једним делом пре могу узети као мерило у којем су степену заиста успешно имплементиране саме стратегије о којима је реч у полицијској пракси у Енглеској и Велсу. То због тога што и код крајње савесно реализованих стратегија увек може изостати успех услед дејства неког фактора који није деловао у време конципирања саме стратегије. Зато се имплементацији самих стратегија мора приступити крајње темељито.

26 K. Bowers, et al, *Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives*, Oslo, 2011.

27 Audit Commission, *Community safety partnerships*, London, 2002, према: R. Heaton, *Opus citatum*, str. 163.

28 B. Loveday, The challenge of police reform in England and Wales, *Public money and management*, br. 5/2005, str. 275–281, према: R. Heaton, *Opus citatum*, str.163.

3. Имплементација криминалистичке стратегије

Криминалистичка стратегија је један од алата за остварење криминалне политике, која одређује циљеве криминалистичкој стратегији или би требало то да чини. Отуда, криминалистичка стратегија треба да одговори на питање како се уз помоћ криминалистичких и других метода ефикасно супротстављати савременим криминалним активностима, посебно у домену организованог криминала. Иако се дефинисању и изради криминалистичке стратегије мора посветити значајна пажња једнако значајан је и процес имплементације саме стратегије како би она довела до жељеног резултата. Претерано траћење ресурса за реализацију задатака који реално немају велику важност може довести до пада мотивације запослених који реализују те активности, као и непознавање сврхе и смисла реализације појединих активности, због чега треба водити рачуна да се извршиоци одређеног посла на време упознају са свим тим елементима и да по потреби и колико је год то могуће дају своје предлоге, баш као што то треба да чине у процесу прикупљања података који ће послужити као основа за стратегијску и оперативну анализу.

Спровођење стратегије захтева владање вештинама доброг организовања, благовременог обезбеђивања потребних средстава у раду, као и координације активности међу учесницима у реализацији стратегије, благовремено упознавање са предстојећим задацима, проверавање квалитета знања и вештина реализатора стратегије, као и квалитета опреме и средстава, владање вештинама за успостављање комуникације са учесницима у реализацији плана, као и познавање суштине самог плана и евентуалних проблема који могу настати у процесу реализације како би се они отклонили благовремено у случају настанка. Да би процес имплементације био што ефикаснији, потребно је посебно обратити пажњу на:

- потребу за темељном припремом, која обухвата процену капацитета за имплементацију, засновану на процени ризика, и на основу тога креирање флексибилног система управљања;
- креирање организационих капацитета на централном нивоу, који могу да буду стална подршка ефикасној реализацији стратегијске замисли на локалном нивоу;
- одвајање носилаца процеса евалуације и процеса имплементације, да би се избегле могућности преплитања и међусобних утицаја;

- изградњу система управљања знањем током процеса имплементације, кроз дистрибуцију искустава у реализацији стратегије на различитим нивоима и њихову примену у превазилажењу потешкоћа везаних за свакодневни рад;
- обезбеђивање флексибилних модела финансирања, кроз ефикасан финансијски менаџмент који ће омогућити одрживост реализације стратегије у планираном периоду.²⁹

Тренутак када је криминалистичка стратегија имплементирана у систем је онај када је она прихваћена о стране корисника и када се активности дефинисане планом примењују. Корист од примене стратегије обично наступа у нешто дужем временском интервалу. Уколико су предузете све активности из плана, а не постоје жељени ефекти чак и после одређеног временског периода, онда се може сматрати да није начињен одговарајући стратегијски избор, што може значити да је посреди и недовољно познавање проблема у целини или делимично. С друге стране ако активности нису спроведене како је планирано онда треба преиспитати унутрашње факторе саме организације, односно факторе који се тичу самих учесника у реализацији стратегије, посебно у два сегмента: први сегмент се тиче доступности и довољности материјално-техничких ресурса, а други сегмент се тиче оспособљености и довољности кадровских ресурса.

Када је реч о оспособљености кадрова онда се ту мисли и на њихове ставове које имају према учињеним стратегијским изборима, а према којима могу бити непријатељски настројени и због својих уских личних интереса. Прецизно дефинисана одговорност за поједине задатке или активности може олакшати идентификацију *слабих тачака* у организацији и правовремено реаговање. Ипак, кључно за успех имплементације стратегије јесте постојање подршке менаџмента, која се испољава кроз активно учешће у реализацији акционог плана, контролу повезаних процеса и заинтересованост за успешну реализацију промена. Осим наведених фактора, на имплементацију могу да утичу и подршка окружења организације, активно учешће централних структура организације и заинтересованост локалних структура за спровођење конкретних мера у реализацији планираних активности³⁰.

29 P. Homel, et al, *Investing to deliver: reviewing the implementation of the UK Crime reduction programme*, London, 2004.

30 V. Harrington; S. Trikha; A. France, *Process an early implementation issues: emerging findings from the on Track evaluation*, London, 2006.

Да би се могло говорити о успешно реализованој стратегији неминовно је спровести евалуацију самог процеса њене реализације, као и постигнутих резултата. У том сегменту посебну пажњу треба обратити на начин мерења успешности припадника полиције у контексту увођења проактивних криминалистичких стратегија. Системи за мерење перформанси полиције који су засновани на традиционалним индикаторима, као што су време одговора, стопа расветљавања и број хапшења, спречавају полицијске организације да напредују ка стратегији решавања проблема у заједници, јер не омогућавају остваривање спољашње одговорности полицијских департамана за поступање са потребама заједнице и интерне одговорности полицијских службеника за учешће у активностима за решавање проблема заједнице³¹. Зато наведени аутори указују да је вероватно најбољи начин за концептуализацију ефективног система мерења перформанси заправо мултидимензионална перформанса која се простире од исхода и резултата до предузетих активности и улагања. У том смислу важне димензије полицијске перформансе које полицијски органи треба да мере јесу:

- Смањивање виктимизације криминалом;
- Позивање преступника на одговорност;
- Смањивање страха и повећање личне безбедности;
- Гарантовање безбедности на јавним местима;
- Правично, ефикасно и ефективно коришћење финансијских средстава; и
- Задовољавање захтева клијената/обезбеђивање легитимитета код оних према којима полиција поступа.³²

Закључак

Успешна криминалистичка стратегија подразумева дефинисање јасног плана који омогућава остваривање жељених циљева кроз правилну алокацију ресурса и имплементацију мера с циљем што ефикаснијег супротстављања организованом и другим облицима

31 M. Moore; A. Braga, Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny, *Policing: an international journal of police strategies & management*, br. 3/2003, str. 439.

32 *Ibidem*, str. 444-445.

криминала. Она је оквир за оптималну примену криминалистичких средстава за решавање криминалистичких проблема у домену супротстављања криминалу, посебно организованом, и реализује се кроз стратегијску анализу, стратегијски избор и креирање стратегијске промене.

Правилно конципиран систем стратегијске криминалистичке делатности омогућује квалитетну перцепцију и антиципирање криминалистички интересантних појава. Аналитички приступ криминалистичкој обради подразумева креирање информација које помажу у расветљавању околности извршења кривичног дела, али дају значење и правце у којима треба усмерити криминалистичку обраду и криминалистичку контролу, тј. криминалистичку превентивну делатност. Крајњи резултат аналитичког рада су смислене информације које помажу реализацији не само криминалистичких обрада, него и општих превентивних криминалистичких стратегија и стратегија за супротстављање појединим облицима криминала. Стратегијски криминалистички рад има перспективе у криминалистици односно криминалистичкој пракси, али се сусреће са бројним баријерама, које се могу ефикасно отклонити уз пажљиво планирање активности које треба спровести с циљем остваривања стратегијских циљева.

Литература

1. Bowers, K; Johnson, S; Guerette, R; Summers, L; Poynton, S; *Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives*, Campbell Systematic Reviews 2011.3, Campbell Collaboration, Oslo, 2011.
2. Бошковић, Г; Мијалковић, С; Примена криминалистичко-обавештајне аналитике у сузбијању организованог криминала, објављено у: *Примјена савремених метода и средстава у сузбијању криминалитета*, Интернационална асоцијација криминалиста, Брчко, 2008.
3. Card, M; Fairholm, R; Perspectives on strategic thinking: from controlling chaos to embracing it, *Journal of management and organization*, no. 15/2009.
4. Dvoršek, A; *Kriminalistična strategija*, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 2001.
5. Fiora, B; Moving from tactical to strategic intelligence, *Competitive intelligence magazine*, br. 4/2001.

6. Garner, R; SWOT tactics: basics for strategic planning, *FBI Law enforcement bulletin*, Vol. 74, br. 11/2005, Federal bureau of investigation, Washington, D.C.
7. Harrington, V; Trikha, S; France, A; *Process an early implementation issues: Emerging findings from the on Track evaluation*, Home office online report 06/04, London, 2006.
8. Heaton, R; Policing styles and volume crime reduction, *Policing: A journal of policy & practice*, vol. 3, br. 2/2009.
9. Homel, P; Nutley, S; Webb, B; Tilley, N; *Investing to deliver: Reviewing the implementation of the UK Crime reduction programme*, Home office, Research, development and statistic directorate, London, 2004.
10. John, T; Maguire, M; Rolling out the National intelligence model: key challenges, objavljeno u: *Crime reduction and problem-oriented policing*, Willan, Cullompton, 2003.
11. Leigh, A; Read, T; Tilley, N; *Problem – Oriented Policing Brit Pop*, Crime detection and prevention series, paper 75, Home office Police policy directorate, London, 1996.
12. Leigh, A; Read, T; Tilley, N; *Brit Pop II: Problem-oriented policing in practice*, Police research series, paper 93, Home office, Policing and reducing crime unit, Research, development and statistics directorate, London, 1998.
13. Maguire, M; Policing by risks and targets: Some dimensions and implications of Intelligence-led crime control, *Policing and society*, vol. 9, 2000.
14. Marklund, F; Merenius, S; *Police crime prevention in hot spots: The results and experiences from two projects targeting muggings and assault*, Swedish National council for crime prevention, Stockholm, 2014.
15. Moore, M; Braga, A; Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny, *Policing: An international journal of police strategies & management*, vol. 26, br. 3/2003.
16. Paulsen, J; Bair, S; Helms, D; *Tactical crime analysis: research & investigation*, CRC Press, London, 2009.
17. Ratcliffe, J; *Intelligence-led policing*, Willan publishing, Devon, U.K., 2008.

18. Ratcliffe, J; Guidetti, R; State police investigative structure and the adoption of intelligence-led policing, *Policing: An international journal of police strategies and management*, vol. 31, br. 1/2008.
19. Симоновић, Б; Истраживање ставова припадника криминалистичке полиције МУП-а Републике Србије о стратешком приступу сузбијања криминала, *Безбедност*, vol. 53, br. 1/2011.
20. Škulić, M; Osnovi kriminalističke istrage, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 49, br. 2–3/2011.
21. Вуковић, С; Радовић Н; *Превенција организованог криминала*, Досије, Београд, 2012.

PREREQUISITES FOR SUCCESS OF PROACTIVE
CRIMINALISTIC STRATEGIES

Goran Bošković

Slaviša Vuković

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The paper points out first on the individual definitions of criminalistic strategy and then below explains the importance of strategic crime analysis, outlines the strategic choices in police work, as well as the importance of the implementation of criminalistic strategies and difficulties in the these process. Strategic criminalistic analysis, considering the type of data collected, is widest since it is based on data that are not related only to the crime, either as a whole or to a particular type of crime or territory in which it manifests itself, but also to the police organization itself and its environment. In addition, when it comes to data relating to crime, we can not forget that the strategic criminalistic analysis includes not only the collection of data relating exclusively to criminal acts, but also on other conduct (violations, commercial offences, social pathological phenomena etc.) which can be or are related to criminal behaviour. Such width inevitably involves considerable efforts in data collection and their selection, as well as checking their accuracy and assessing the significance of these data to gain access to strategic choices.

Among the general criminalistic strategies in the current literature usually we can meet the four types of criminal strategies, namely: intelligence-led policing, community-oriented policing, problem-oriented policing and zero tolerance strategy. These are not the only strategies, but based on the research of these strategies in the scientific literature, we can say that they are the most frequent used in police practice. Especially ana-

lyzed available studies conducted in order to analyze the effects of certain criminalistic strategies, such as intelligence-led policing, problem-oriented policing and geographically focused police work. Implementation of the strategy requires good organization of work, the timely provision of necessary resources for implementation, coordination of the activities of the participants, learning about upcoming tasks, checking the quality of knowledge and skills of the participants, especially participants get acquainted with the substance of the activities undertaken in the framework of the strategic choices.

Successful criminalistic strategy involves defining a clear plan that allows the achievement of desired goals through proper allocation of resources and implementation of measures with a view to efficiently combat organized and other forms of crime. Properly conceived criminalistic strategy has the potential to identify key problems and the most appropriate activities with the aim of solving them. It is a framework for the best use of criminal means to solve crime problems in the area of countering crime, particularly organized crime, and implemented through strategic analysis, strategic choice, implementation and evaluation of strategic choices that should lead to the target changes. To be able to talk about successfully implemented strategy it is inevitably to carry out evaluation of the process of its implementation and evaluation of the results. In this segment, special attention should be paid to the way of measuring the success of the police in the context of the introduction of proactive criminalistic strategies. Systems for measuring the performance of the police who are exclusively based on traditional indicators, such as the rate of solving crimes and the number of arrests, can complicate the implementation of problem-oriented work in police organizations, and reduce commitment to police, which is necessary for the successful implementation of these types of strategies.

**ПРОЦЕДУРЕ СУПРОТСТАВЉАЊА
ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ**

КОМПЕНЗАЦИЈА ЗА ЖРТВЕ НАСИЛНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Биљана Симеуновић-Патић¹

Тања Кесић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Циљ рада је да представи положај жртава насилних кривичних дела у европском регионалном систему у погледу остваривања накнаде штете причињене кривичним делом, укључујући нарочито приступ компензацији из државних фондова. Поред одредаба Европске конвенције о накнади штете жртвама насилних кривичних дела из 1983. године, предмет посебног разматрања су прописи Европске уније којима се обезбеђује ово право жртава, у првом реду Директива Савета Европске уније 2004/80/ЕЗ, укључујући и досадашња искуства, резултате и финансијске ефекте њене примене. Постојећа регулатива и искуства у њеној примени на тлу Европске уније од разумљивог су значаја за домаће прилике и пројекцију будућег развоја у области заштите права жртава криминалитета у нашој земљи, имајући у виду процес приступања Републике Србије Европској унији и предстојеће усклађивање домаћих прописа са правним тековинама ЕУ, али и чињеницу да је, у овом тренутку, неизвесна ратификација Европске конвенције о накнади штете жртвама насилних кривичних дела коју је Србија потписала у октобру 2010. године.

Кључне речи: жртва кривичног дела; накнада штете; компензација из државног фонда; Европска конвенција о накнади штете жртвама насилних кривичних дела; Директива Савета Европске уније 2004/80/ЕЗ

1. Увод

Накнада штете проузроковане кривичним делом право је жртва криминалитета чије неиспуњење може бити снажан генератор секундарне виктимизације. Имајући у виду да жртве, посебно жртве тешких насилних кривичних дела никаквим репаратурним мерама не могу бити враћене у стање које је постојало пре виктимизације,

1 Ванредни професор, biljana.sp@kpa.edu.rs

2 Доцент, tanja.kesic@kpa.edu.rs

изостанак новчане накнаде за претрпљену штету због телесне или психичке повреде и нарушавања здравља, које је ионако пре у функцији сатисфакције, олакшања и консолидовања жртве него реалног поправљања причињене штете и отклањања њених последица, заправо продубљује негативне ефекте виктимизације и отежава опоравак.

Накнада штете од стране учиниоца кривичног дела примарни је облик репарације жртава криминалитета. У принципу, право на компензацију жртве остварују у кривичном или грађанском поступку против лица које је штету проузроковало извршењем кривичног дела, односно кроз судско или вансудско поравнање са учиниоцем. Но, будући да обештећење жртава од стране учиниоца често није могуће из различитих разлога (учинилац није откривен, вођење судског поступка против њега није могуће или он није у могућности да накнади штету коју је причинио), од шездесетих година XX века, а под утицајем виктимолошких идеја и оснажених покрета за људска права и права жртава, у Сједињеним америчким државама, другим англофоним и европским земљама појављују се иницијативе за установљење механизма за обештећење жртава из државних фондова (Miers, 2014).³ Поред тога што не зависи од могућности вођења кривичног поступка против учиниоца, накнада штете жртвама од стране државе има и друге предности. Она је извесна, а уз то је обично релативно брза, а тиме благовремена и од веће користи жртвама криминалитета у периоду опоравка од последица виктимизације, за разлику од накнаде штете коју добија од учиниоца (под условом да је он у могућности да је исплати) након често дуготрајних и исцрпљујућих кривичних или грађанских поступака.

Омогућавање жртвама насилних кривичних дела да буду обештећене из државних фондова препорука је *Декларације Уједињених нација о основним принципима правде за жртве злочина и злоупотребе власти*⁴ из 1985. године, првог универзалног документа посвећеног искључиво правима жртава криминалитета. Државама је, наиме, овим

3 Први програм државне компензације установљен је у Великој Британији 1964. године, а по узору на њега формиран су слични фондови у Аустралији и Канади. У Сједињеним Америчким Државама, Калифорнија је 1965. године установила први програм државне компензације, а убрзо су њен пример почеле да следе остале државе. Miers, 2014: 154.

4 UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power. Декларација је прихваћена Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација **A/RES/40/34** 29. новембра 1985. године.

документом сугерисано да успоставе механизме за обештећење из државних фондова жртава које су претрпеле тешке телесне повреде или нарушавање физичког или душевног здравља извршењем тешког кривичног дела, односно чланова породице, нарочито издржаваних лица жртве која је лишена живота или физички или ментално онеспособљена услед виктимизације тешким злочиним, а која би им била на располагању у случајевима када штету не могу надокнадити од самог учиниоца или из других извора.

Савет Европе је још 70-их година XX века препознао потребу за доношењем докумената с циљем успостављања националних програма за обештећење жртава насилних кривичних дела из државних фондова. Комитет министара Савета Европе је својом *Резолуцијом (77) 27 о компензацији жртава кривичних дела*⁵ из 1977. године упутио препоруку државама чланицама да обезбеде државне програме компензације за жртве намерно (с умишљајем) учињених насилних кривичних дела, односно лица које је жртва издржавала, ако се накнада штете не може осигурати на других начин. На темељу ове Резолуције, 24. новембра 1983. године у Стразбуру је донета *Европска конвенција о накнади штете жртвама насилних кривичних дела*,⁶ којом су установљени основни принципи накнаде штете жртвама кривичних дела учињених намерно и применом силе, као и минимална права жртава у овој области.

Док је основ накнаде штете жртвама од стране учинилаца јасан и неупитан, правни основ за установљавање државних програма компензације био је предмет бројних теоријских расправа. Тако су, рецимо, теоријски аргументи који су пре доношења Резолуције (77)27 Комитета министара Савета Европе и Европске конвенције о накнади штете жртвама насилних кривичних дела изношени у прилог укључивања државе у накнаду штете жртвама обухватили следеће: 1) одговорност државе за накнаду штете за злочин који је пропустила да спречи ефикасним криминалнополитичким мерама, и 2) укључивање државе у накнаду штете темељи се на правичности и друштвеној солидарности - неки грађани су постали жртве кривичног дела зато што су рањивији од осталих, те с тога читава заједница треба да учествује у накнади штете коју су претрпели. Оба документа Савета

5 Resolution (77) 27 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the compensation of victims of crime. Документ усвојен од стране Комитета министара 28. септембра 1977. године.

6 European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes (ETS No. 116). Конвенцију је до јуна 2015. године потписало 34, а потврдило 26 држава.

Европе – Резолуција (77) 27 и Конвенција о накнади штете жртвама насилних кривичних дела, темеље се на принципима правичности и друштвене солидарности (Council of Europe, 1984). С тога, накнада штете из државних фондова није стриктно узев „право” жртве, тј. оно што би морало бити обезбеђено у сваком случају, већ оно што би жртви под одређеним условима могло бити додељено, на темељу наведених принципа.⁷

У оквиру европског регионалног система, пионирску улогу у унапређењу положаја жртава криминалитета и приступа компензацији из државних фондова имао је Савет Европе, који је пре више од три деценије донео први међународни уговор посвећен компензацији жртава насилних кривичних дела, а поврх тога је у низу других докумената нагласио обавезу држава да осигурају приступ жртава криминалитета (односно жртава појединих облика криминалитета) накнади штете из државних фондова. Премда је неподељена оцена да је доношење Европске конвенције о накнади штете жртвама насилних кривичних дела врло важан први корак у овој области учињен у европском регионалном простору, тај корак се ипак оцењује релативно slabим будући да приступ компензацији није осигуран за све жртве, независно од држављанства и пребивалишта, као и с обзиром на то да ефективност у остваривању циљева Конвенције зависи од воље држава најпре да је ратификују, а потом и да предузму неопходне мере ради њене имплементације у национално законодавство (Fernandez de Casadevante Romani, 2012: 20-21). До јуна 2015. године Европску конвенцију о накнади штете ратификовало је свега 26 држава, међу којима је 19 (од 28) држава чланица Европске уније.⁸

На нивоу Европске уније, положај жртава кривичних дела последњих година добија све више озбиљне пажње. Поред унапређења

7 Установљавање државних фондова за компензацију жртава криминалитета заправо је део ширег процеса на који указује Мрвић-Петровић, опажајући промену приступа заштити права жртава кривичних дела од средине 80-их година до данас. Наиме, док се у почетку инсистирало на заштити основних људских права жртава злочина, данас се све више говори о заштити оправданих интереса и потреба жртава, при чему се нарочито имају у виду интереси и потребе појединих категорија жртава које се препознају као посебно рањиве (Мрвић-Петровић, 2012: 51).

8 До наведеног датума Конвенцију су ратификовале следеће државе чланице Европске уније: Аустрија, Белгија, Кипар, Чешка Република, Данска, Хрватска, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Луксембург, Малта, Холандија, Португалија, Румунија, Словачка, Шпанија, Шведска и Уједињено Краљевство.

стандарда у вези са положајем и правима жртава кривичних дела као учесника у кривичном поступку и регулисања узајамног признавања заштитних мера држава чланица,⁹ значајан напредак у заштити права жртава криминалитета остварен је и у области накнаде штете жртвама у кривичним и другим судским, односно управним поступцима.

У земљама Европске уније накнада штете жртвама кривичних дела се, генерално узев, може остваривати у оквиру кривичног поступка, у грађанском поступку за накнаду штете који се иницира тужбом против учиниоца, постизањем споразума о поравнању са учиниоцем или путем захтева за остваривање компензације из државног фонда.¹⁰ С обзиром на то да су у претходном периоду постојале битне разлике између националних механизма за обештећење жртава кривичних дела које су их доводиле у различит положај с обзиром на приступ правди, уочена је потреба и покренуте су иницијативе за доношење правно обавезујућих инструмената на нивоу Европске уније, којима

9 Поред Директиве Европског парламента и Савета 2012/29/EУ о успостављању минималних стандарда права, подршке и заштите жртава кривичних дела од 25. октобра 2012. године која је заменила Оквирну одлуку Оквирна одлука Савета (2001/220/ЈНА) из 2001. и Директиве Савета 2004/80/ЕЗ о компензацији жртава кривичних дела од 29. априла 2004. године, „тврдо право“ Европске уније о правима жртава криминалитета чине и следећи инструменти донети током последњих неколико година: Уредба (ЕУ)606/2013 о узајамном признавању мера заштитних мера у грађанским стварима од 12. јуна 2013. године (Regulation (EU) 606/2013 of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters); Директива 2011/99/ЕЗ о европском заштитном налогу од 13. децембра 2011. године (Directive 2011/99/EU of 13 December 2011 on the European Protection Order); Директива 2011/92/ЕУ од 13. децембра 2011. године о борби против сексуалног злостављања и сексуалне експлоатације деце и деце порнографије, која замењује Оквирну одлуку Савета 2004/68/ЈНА (Directive 2011/92/EU of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA); Директива 2011/36/ЕУ о спречавању и борби против трговине људима и заштити жртава, која замењује Оквирну одлуку Савета 2002/629/ЈНА (Directive 2011/36/EU of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA).

10 Континенталне земље углавном омогућавају жртвама да поставе свој имовинскоправни захтев у кривичном поступку и остваре га кроз адхезиону процедуру. У Уједињеном Краљевству и Ирској, где овај начин учешћа није могућ, постоје тзв. компензациони налози (*compensation orders*). О томе више у: Pemberton, Groenhuijsen, 2011.

би се прописали минимални стандарди у овој области, о чему ће више речи бити касније.¹¹

2. Стандарди компензације жртава кривичних дела у европском регионалном систему

2.1. Европска конвенција о накнади штете жртвама насилних кривичних дела и други документи Савета Европе

Европска конвенција о накнади штете жртвама насилних кривичних дела прописује минималне стандарде за накнаду штете жртвама насилних кривичних дела из јавних фондова, као и обавезу сарадње држава чланица у вези са накнадом штете и осигурању обештећења страних држављана од државе на чијој територији су претрпели виктимизацију.¹² Конвенција одређује шта обухвата накнада штете, у којим се случајевима захтев за накнаду може одбити или се висина накнаде може умањити. Основна сврха Конвенције, прокламована у преамбули овог инструмента, јесте стварање оквира за накнаду штете непосредним жртвама кривичних дела учињених намерно и уз примену насиља, а које су претрпеле тешке телесне повреде или оштећење здравља као директне последице ових злочина, као и обештећење посредних жртава, тј. издржаваних чланова породице лица лишеног живота услед извршења насилног кривичног дела. Конвенција обавезује на развијање система за обештећење жртава од стране државе на чијој је територији такво кривично дело учињено, укључујући и случајеве у којима учинилац није откривен или је инсолвентан, уколико накнаду штете није могуће у потпуности остварити из других извора (чл. 2) и поставља минималне стандарде у остваривању права жртава насилних кривичних дела на државну компензацију.

Конвенција прокламује начело супсидијарности обавезе државе у погледу накнаде штете жртвама насилних кривичних дела, те државе чланице могу условити накнаду штете из државног фонда

11 На Самиту Европског савета одржаном од 15-16. октобра 1999. године у финском граду Тампереу наглашена потреба за установљењем минималних стандарда заштите права жртава на нивоу Уније, нарочито у погледу приступа правди и остваривању права на накнаду штете причињене кривичним делом.

12 Конвенција постулира територијални принцип обавезе држава за накнаду штете.

исцрпљивањем других извора, односно предвидети да ће се државна компензација вршити под условом да су сви други извори накнаде недоступни или недовољни.¹³ Држава на чијој је територији злочин учињен обавезна је да исплати накнаду штете држављанима државе чланице Конвенције и држављанима било које државе чланице Савета Европе који имају стално пребивалиште у држави на чијој територији је злочин учињен (чл. 3). Конвенција обавезује државе чланице да осигурају да потенцијалним подносиоцима захтева буду доступне информације о постојећим програмима компензације (чл. 11).

Према Конвенцији, накнада штете ће покрити, најмање: губитак зараде, трошкове лечења и хоспитализације, трошкове сахране и, када је реч о издржаваним лицима, губитак издржавања (чл. 4). Конвенција поставља минималне стандарде у погледу обухвата повреда за које је предвиђено давање компензације, а пракса држава чланица Конвенције је у том погледу разнолика.¹⁴

Државе могу кроз своје програме компензације прецизирати рок у којем захтев за накнаду штете из државног фонда мора бити поднет (чл. 6), а накнада може бити умањена или захтев одбијен по основу финансијске ситуације подносиоца захтева (чл. 7), као и због понашања жртве или подносиоца захтева пре, за веме или након извршења злочина или у вези са повредом или смрћу; због укључености жртве или подносиоца захтева у организовани криминалитет или чланства

13 У неким земљама државна накнада представља крајњу могућност, пошто се исцрпе сви други извори, у другима се захтева да жртва исцрпи друге изворе у разумној мери, док треће државе уопште не примењују начело супсидијарности. Вukovac Ручаџа, 2013: 342.

14 С тим у вези, од значаја је упутити на то да Декларација Уједињених нација из 2005. године о начелима и смерницама о праву на правни лек и репарацију жртава тешких кршења међународног права о људским правима и озбиљних кршења међународног хуманитарног права (*Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, Документ усвојен Резолуцијом Генералне скупштине А/RES/60/147 16. децембра 2005.) препоручује обезбеђивање накнаде за сваку штету која се може економски проценити, примерено и сразмерно тежини повреде и околностима случаја, као што су: физичка или психичка штета; изгубљене могућности, укључујући и могућности за запошљавање, образовање и добијање социјалних давања; материјална штета, губитак зараде и губитак могућности за зарађивање; морална штета; издаци за правну и стручну помоћ, односно медицинске, психолошке и социјалне услуге.

у организацији која врши насилне злочине; као и у случају када је додељивање потпуне или делимичне накнаде противно праведности или јавном поретку (чл. 8). Ради избегавања двоструке компензације, држава или надлежно тело могу додељену накнаду одузети или тражити од лица коме је штета накнађена поврат било ког износа новца примљеног као обештећење од учиниоца, социјалног осигурања, осигурања или другог извора (чл. 9), а на државу или надлежно тело могу прећи права лица коме је штета накнађена, за износ исплаћене накнаде штете (чл. 10).

У Експланаторном извештају уз Европску конвенцију о накнади штете жртвама насилних злочина (Council of Europe, 1984) појашњава се да нанесено насиље, у смислу Конвенције, не мора бити физичко, већ то може бити и психичко насиље које изазива озбиљне душевне повреде, смрт или штету по психичко здравље. Конвенција се односи на насилне виктимизације које обухватају нападе на живот, телесни интегритет и здравље, којима су директно проузроковани смрт, озбиљне повреде, односно озбиљно оштећење телесног или психичког здравља. Конвенција не покрива лакше повреде или повреде које нису директно проузроковане кривичним делом, као и нападе на друга добра и интересе жртве. Жртве насилних злочина укључују и лица која су повређена или убијена у покушају да спрече злочин, помажући полицији да спречи злочин, помажући жртви или помажући у хватању учиниоца (Council of Europe, 1984: пар. 18, 19 и 20). У овом документу се уз то препоручује проширење накнаде на све жртве кривичних дела који су страни држављани, дакле без органичења која Конвенција допушта према члану 3 (Council of Europe, 1984: пар. 24, 25 и 27).

Будући да је, како се наводи у Експланаторном извештају уз Европску конвенцију о накнади штете, компензација жртва из јавног фонда чин друштвене солидарности, може се проценти да је непотребна уколико жртва или издржавано лице имају добар економски положај, те се у таквим случајевима она може умањити или одбити, што се не може третирати као дискриминишући чин према делу популације. Понашање жртве у критично време, као и пре и након извршења злочина (тј. допринос жртве), такође може бити основ за умањење износа који се исплаћује или одбијање захтева за накнаду штете, а исто вреди и за припадништво жртве организованој криминалној групи или организацији која врши насиље. Тако, накнада штете од стране државе може бити умањена или ускраћена уколико је жртва „покретач” злочина (нпр. понашајући се у критично време „изразито провокативно” или

„агресивно”), или ако властитим поступањем допринесе наступању или увећању штете (нпр. неоправданим одбијањем медицинског третмана). Непријављивање кривичног дела полицији или одбијање сарадње са органима формалне контроле криминалитета такође представља основ за умањење или ускраћивање државне компензације. Исто важи и у случајевима у којима се као жртва појављује лице које припада свету организованог криминалитета (нпр. криминалној групи која се бави трговином наркотика) или организацијама које врше насиље (нпр. терористичким организацијама), тј. у случајевима у којима не би било примерено додељивати накнаду која се темељи на начелу друштвене солидарности, чак и онда када повреде нису директни резултат њихове криминалне активности. Тако и захтев неког познатог преступника који је жртва насилног злочина, чак и онда када тај злочин није у вези са његовим криминалним активностима може бити одбијен, како се не би повредило осећање правичности. Принцип који оправдава ускраћивање или умањење компензације самој жртви, вреди и у односу на издржавана лица смртно страдалог услед кривичног дела (Council of Europe, 1984: пар. 32-37).¹⁵

Поред Европске конвенције о накнади штете жртвама насилних злочина као основног регионалног инструмента који третира компензацију жртва криминалитета, још неколико правно обавезујућих регионалних докумената предвиђа право жртва појединих кривичних дела да захтевају накнаду штете из државних фондова, укључујући Конвенцију Савета Европе о спречавању тероризма из 2005. године,¹⁶ Конвенцију Савета Европе против трговине људима из 2005. године¹⁷ и Конвенцију Савета Европе о спречавању и сузбијању насиља над женама и насиља у породици из 2011. године.¹⁸

15 Ова јасна подела на жртве које „заслужују” и оне које „не заслужују” накнаду штете из јавног фонда темељи се на концепту о „примерном грађанину” који (једини) заслужује чин солидарности – то је грађанин који сам не врши кривична дела, који благовремено пријављује кривично дело властима и не чини ништа чиме би себе или друге изложио ризику (не пије, не конзумира дрогу, не понаша се агресивно, не провоцира друге, није усвојио ризични животни стил итд.). Нарочито је контроверзан став да жртва не заслужује чин друштвене солидарности због свог ранијег криминалног понашања, које није у непосредној вези са претрпљеном виктимизацијом (Miers, 2014: 158).

16 Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No.: 196).

17 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No.: 197).

18 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No.: 210).

И тзв. „меко право” Савета Европе сугерише успостављање програма државне компензације за жртве насилних кривичних дела. Још је *Препорука Комитета министара бр. R (85) 11 о положају жртве у оквиру кривичног права и кривичног поступка*¹⁹ снажно сугерисала државама да осигурају благовремено информисање жртава о могућностима везаним за остваривање накнаде штете, као и да се у свим фазама кривичног поступка осигура да се релевантне одлуке надлежних органа доносе уз дужну пажњу у односу на остваривање права жртве на компензацију, укључујући и могућност доношења одлуке о накнади штете од учиниоца у оквиру кривичног поступка. Конкретније сугестије даје *Препорука Комитета министара 2006(8)*²⁰ о помоћи жртвама криминалитета којом се државе саветују да осигурају државну компензацију жртвама тежих, намерно учињених насилних кривичних дела, укључујући и сексуалне деликте са елементима насиља, као и члановима уже породице и лицима која је жртва, лишена живота извршењем таквог дела, издржавала. Државе се саветују да приступ државној компензацији омогуће свим жртвама кривичних дела која су учињена на њиховој територији, независно од држављанства. Компензација треба да се темељи на принципу друштвене солидарности и треба да буде исплаћена у правичном и примереном износу и без неоправдног одлагања. Будући да многи људи доживе виктимизацију изван своје државе, државе чланице се подстичу да сарађују како би се омогућило жртвама да надлежном телу у својој земљи поднесу захтев за накнаду штете од државе у којој је кривично дело учињено. У погледу оквира повреда који треба да буде покривен компензацијом из државних фондова државама се сугерише да накнада треба да буде обезбеђена за лечење и рехабилитацију због физичких и психичких повреда, а да треба размотрити и одобравање накнаде штете због изгубљене зараде, трошкова сахране и губитка издржавања за издржавана лица, као и накнаде за бол и патњу. Поврх тога, државе би требало да размотре и накнаду штете проистекле из кривичних дела против имовине. Препорука Савета Европе 2006(8) подцртава принцип супсидијарности – државна компензација треба да буде додељена до износа у којем

19 Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure. Документ усвојен од стране Комитета министара Савета Европе 28. јуна 1985. године.

20 Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims. Документ усвојен од стране Комитета министара Савета Европе 14. јуна 2006. године.

штета није покривена другим изворима, укључујући накнаду штете од стране учиниоца, премију осигурања или здравствених или социјалних програма које финансира држава.

Смернице за заштиту жртава терористичких аката из 2005. године²¹ сугеришу да жртве терористичких аката треба да добију правичну, примерену и благовремену накнаду штете коју су претрпеле. Када компензација није могућа из других извора, посебно из конфисковане имовине учинилаца, организатора и спонзора терористичких аката, држава или територија на којој се десио терористички акт мора учествовати у накнади штете за директне телесне или психичке повреде, без обзира на држављанство жртава. Накнада штете треба да буде лако доступна свим жртвама и држава или територија на којој се догодио терористички акт треба да успостави механизам који ће омогућити правичну и примерену компензацију, по једноставном поступку и у разумном року (Одељак 7, ст. 1-2).

Многе земље, укључујући европске, као услов остваривања права на компензацију од државе предвиђају обавезу жртве да пријави кривично дело надлежним органима откривања или гоњења. У погледу обухвата повреда обухваћених могућношћу државне компензације, као и примени и строгиости начела супсидијарности²² доприноса државе у накнади штете жртвама криминалитета (тј. да ли жртва пре него што поднесе захтев за накнаду штете из државног фонда треба да исцрпи све друге могуће изворе накнаде, или то треба да учини у *разумној мери*, или пак подношење захтева није условљено исцрпљивањем других извора), регулатива и пракса у европским државама још увек је разнолика.

2.2. Прописи Европске уније о компензацији жртава насилних кривичних дела

*Оквирна одлука Савета (2001/220/ЈНА) о положају жртава у кривичном поступку*²³ од 15. марта 2001. године, као први правно

21 Guidelines on the Protection of Victims of Terrorist Acts. Документ усвојен од стране Комитета министара Савета Европе 2. марта 2005. године.

22 Строга примена начела супсидијарности може довести у повољнији положај жртву чији је штетник остао непознат, јер за разлику од осталих она не мора чекати исход поступка и одлуку суда о његовој одговорности за штету.

23 Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, *Official Journal of the European Communities*, L 82/1, од 22.3.2001. Документ је усвојен 15. марта 2001. године.

обавезујући документ Европске уније о правном положају жртава криминалитета, представљала је крупан корак Комисије у правцу унапређења остваривања права жртава криминалитета у кривичном поступку, као и њихове заштите пре, током и након поступка с циљем ублажавања последица виктимизације. Оквирна одлука је промовисала следеће стандарде у поступању са жртвама криминалитета: поштовање достојанства и уважавање (чл. 2); информисање жртава, укључујући и пружање информација о напретку случаја (чл. 4); заштита жртвине приватности и физичке безбедности (чл. 8); подршка жртвама (чл. 13); посредовање између жртава и учинилаца (чл. 10) и накнада штете жртвама од учиниоца или од стране државе (чл. 9). Заједно са *Директивом Савета 2004/80/EЗ о компензацији жртава кривичних дела*²⁴ од 29. априла 2004. године, Оквирна одлука је чинила прво „тврдо право” које је установило минималне стандарде за обештећење жртава криминалитета на нивоу Европске уније (в. Centre for European Constitutional Law and Institute for Advanced Legal Studies, 2014: 8).

Штокхолмски програм, односно акциони план Европске уније за полицијску и правосудну сарадњу који предвиђа мапу пута за област правде, слободе и безбедности за период од 2010-2014. године, нагласио је потребу интегрисаног приступа жртвама криминалитета и позвао Комисију и државе чланице да испитају могућност доношења обухватнијих инструмената за заштиту жртава. Комисија је у мају 2011. године усвојила тзв. „пакет за жртве” који чине Комуникација Комисије о потребним активностима у области заштите жртава криминалитета, предлог Директиве којом би се установили минимални стандарди права, подршке и заштите жртава и предлог регулативе о узајамном поштовању грађанскоправних мера заштите у државама чланицама.

Данашње право Европске уније осигурава да свака држава чланица има установљен национални механизам накнаде штете доступан свим жртвама насилних кривичних дела без обзира на место виктимизације. Правно обавезујући инструменти којим се ово право жртава осигурава јесу две директиве: поменута Директива Савета 2004/80/EЗ о компензацији жртава кривичних дела и *Директива Европског парламента и Савета 2012/29/EУ о успостављању минималних стандарда права, подршке и заштите жртава кривичних дела*²⁵ од

24 Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims. *Official Journal of the European Union*, L 261/15, 6.8.2004.

25 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 Establishing Minimum Standards on the Rights, Support and Protection of

25. октобра 2012. године, која је заменила Оквирну одлуку Савета (2001/220/ЈНА) из 2001. године.

Директива Европског парламента и Савета 2012/29/ЕУ о успостављању минималних стандарда права, подршке и заштите жртава кривичних дела заменила је Оквирну одлуку Савета о положају жртава у кривичном поступку с циљем да осигура бољу реализацију минималних стандарда заштите жртава криминалитета широм Уније. Овај инструмент гарантује одређена права свим жртвама кривичних дела, укључујући одговарајуће информисање, подршку и заштиту. Надлежни субјекти се обавезују да са жртвом поступају на професионалан и недискриминаторски начин и поштују њено достојанство, а наглашена је и потреба нарочито сензитивног поступања према посебно рањивим категоријама жртава. Директива одређује појам жртве као физичког лица²⁶ које је претрпело повреду, укључујући физичку, менталну или емоционалну повреду или економски губитак који су директно проузроковани кривичним делом, без обзира да ли је учинилац откривен, ухапшен, гоњен или осуђен и да ли је у сродству са учиниоцем. Појам жртве обухвата и чланове породице лица чија је смрт директно проузрокована кривичним делом и које је претрпело повреду као резултат смрти тог лица. Под појмом члана породице разуме се: супружник,²⁷ особа која је живела са жртвом у блиској интимној вези, у заједничком домаћинству и на постојаној и сталној основи, као и сродник у правој линији, брат и сестра и лице које је жртва издржавала (чл. 2, ст. 1, а, б).²⁸

Већ приликом првог контакта са надлежним органима жртва треба да буде информисана о правима која јој се гарантују, укључујући и право

Victims of Crime. *Official Journal of the European Union*, L 315/57, 14.11.2012.

- 26 Као и у претходној Оквирној одлуци, појам жртве у Директиви не обухвата и правна лица. Ово је у складу и са Препоруком Савета Европе (2006) 8 о помоћи жртвама кривичних дела (*Recommendation (2006) 8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims*) од 14. јуна 2006. године.
- 27 Под појмом супружник жртве, треба разумети не само брачног партнера, већ и лице са којим жртва живи у ванбрачној заједници, без обзира да ли је та заједница регистрована у складу са домаћим законодавством. Овај члан требало би да примене све државе чланице Европске уније, чак и ако национално законодавство не познаје ванбрачну заједницу, истополну заједницу и истополне бракове.
- 28 Директива оставља државама чланицама да у сваком конкретном случају ограниче број чланова породице који имају права предвиђена овим документом и да одреде који чланови породице имају приоритет у коришћењу гарантованих права (чл.2, ст. 2).

на компензацију, право на накнаду трошкова због учешћа у кривичном поступку, право на правну помоћ и другу врсту помоћи; право на тумача и преводиоца и др. Права која се жртви гарантују по основу учешћа у кривичном поступку обухватају неколико значајних права, међу којима су: право да буде саслушана; скуп права која јој припадају у случају одустанка јавног тужиоца од кривичног гоњења; гаранције у контексту ресторативне правде; право на правну помоћ; право на накнаду трошкова; право на повраћај имовине; право на компензацију од учиниоца у кривичном поступку и права жртве која је резидент у другој држави чланици.

Када је реч о праву жртве на накнаду штете, Директива 2012/29/ЕУ се искључиво бави питањем накнаде штете од стране учиниоца (не и компензацијом из државног фонда). Она обавезује државе да обезбеде остваривање права на накнаду штете од учиниоца у оквиру кривичног поступка, у разумном року, осим ако је према националном законодавству за реализацију овог права предвиђен други правни поступак. Државе су поврх тога у обавези да промовишу мере којима се учиниоци подстичу да изврше одговарајуће обештећење жртава (чл. 16, ст. 1 и 2). Право на одлуку о накнади штете од стране учиниоца и одговарајући поступак треба обезбедити и за жртве с пребивалиштем у држави чланици која није држава чланица у којој је кривично дело учињено (Преамбула, т. 49).

Државе чланице Европске уније дужне су да ускладе национална законодавства са одредбама Директиве 2012/29/ЕУ до 16. новембра 2015. године, и да након тога на сваке три године доставе податке Комисији који показују како су жртве приступале правима која су призната овим актом.

С циљем да олакша имплементацију овог инструмента, Европска комисија је у децембру 2013. године донела *Упутство за имплементацију Директиве Европског парламента и Савета 2012/29/ЕУ* (European Commission, 2013). У погледу проблематике накнаде штете жртвама кривичних дела, у Упутству се прецизира да, сходно члану 4, став 1, тачка (е) Директиве, жртве већ приликом првог контакта са надлежним органима и без непотребног одлагања морају добити информације о томе како и под којим условима могу остварити накнаду штете, тј. о томе који су јој програми компензације доступни. Поред тога, службе за подршку жртава су обавезне да, сходно одредби члана 9, став 1, тачка (а) Директиве, пруже жртвама информације о начину на који могу приступити националним компензационим програмима.

Када је реч о улози државе у накнади штете жртвама кривичних дела чији учиниоци нису у могућности да накнаде штету или нису идентификовани, пракса у државама Европске уније је шаролика. У Упутству за имплементацију Директиве 2012/29/ЕУ државе се позивају да размотре поједностављивање и убрзавање поступка за накнаду штете жртвама кривичних дела, односно да осигурају да поступци за накнаду штете буду окончани у разумном року, имајући у виду да је компензација у функцији помоћи жртви у процесу опоравка. С тим у вези, државама се сугерише да размотре ширу примену адхезионе процедуре у оквиру кривичног поступка уместо грађанског поступка за накнаду штете (у којем је на жртви терет доказивања, обавеза плаћања судских такси и др.), или увођење налога за извршење накнаде штете коју изриче суд. Такође, сугерише им се шири примена различитих мера којима се учинилац мотивише да изврши адекватну накнаду штете жртви (нпр. ово се може ценити као позитивна околност при одмеравању казне, изрицању условног отпуста и др.).

За питања компензације жртава у прекограничним ситуацијама од нарочитог значаја је Директива Савета 2004/80/ЕЗ о компензацији жртава кривичних дела, која појам жртве ограничава на жртве насилног кривичног дела учињеног с умишљајем. Овај инструмент, с једне стране, захтева од држава чланица да установе системе за накнаду штете из државног фонда жртвама кривичних дела учињених применом силе и са умишљајем, док с друге стране омогућава приступ накнади штете жртвама криминалитета у прекограничним ситуацијама прописујући обавезу установљивања механизма сарадње у овој области између државних тела земаља чланица. Директива Савета 2004/80/ЕЗ ступила је на правну снагу 26. августа 2004. године, а државе чланице Европске уније биле су у обавези да је имплементирају у национално законодавство до 1. јануара 2006. године (са изузетком одредаба које се односе на установљивање националног програма компензације, са роком за имплементацију до 1. јула 2005. године).

У преамбули овог инструмента истакнуто је да жртве кривичних дела у Европској унији имају право на правичну и примерену накнаду штете коју су претрпеле, без обзира на то у којој је држави чланици ЕУ до виктимизације дошло, као и да жртве често не могу остварити накнаду штете од учиниоца јер он или није солвентан, или се не може идентификовати и кривично гонити. Овим инструментом се захтева успостављање механизма сарадње ради олакшавања жртвама да остваре накнаду штете у прекограничним случајевима, а на темељу

прописа држава чланица о компензацији жртава насилних кривичних дела учињених с умишљајем, на њиховој територији. Жртвама треба омогућити да се, ради остваривања права на компензацију, увек могу обратити надлежном телу у својој држави у којој имају боравиште, као и добијање свих потребних информација за подношење пријаве. Директива тако обавезује државе да успоставе правни оквир за компензацију жртава насилних кривичних дела, уколико то већ нису учиниле испуњавањем обавеза насталих ратификацијом Европске конвенције о накнади штете жртвама насилних кривичних дела из 1983. године. У преамбули се такође наглашава да је један од циљева Европске заједнице укидање баријера слободном кретању лица и услуга међу државама чланицама и упућује на пресуду Европског суда правде у случају *Cowan (Cowan v. Tresor Public)*²⁹ којом је установљено да, када прописи Заједнице јамче физичком лицу слободу одласка у другу државу чланицу, онда ту слободу кретања неминовно прати заштита тог лица од штете у тој држави чланици, под истим условима који важе за држављане и лица с пребивалиштем у тој држави (тј. без дискриминације по основу држављанства и пребивалишта).³⁰ Мере којима се олакшава остваривање накнаде жртвама кривичних дела треба да буду саставни део мера за постизање тог циља.

29 Judgment of 2.2.1989, Case 186/87. Пресуда доступна на: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b50968f8-130c-4c4e-8078-cd4efbd52dc0.0002.03/DOC_1&format=PDF

30 Подносилац тужбеног захтева у случају *Cowan v. Tresor Public* био је британски држављанин Ian William Cowan који је у јуну 1982. године као туриста посетио Француску и током кратког боравка у Паризу претрпео разбојнички напад који је резултовао nanoшењем телесних повреда. Учиниоци нису откривени, а према тадашњем француском законодавству накнада жртви кривичног дела за претрпљену штету била је могућа само под условом да је жртва француски држављанин, лице са дозволом боравка или држављанин земље са којом Француска има закључен реципрочни споразум у овој области. Будући да такав споразум није био закључен између Велике Британије и Француске, остваривање компензације било је онемогућено, па је Cowan поднео тужбени захтев због дискриминације по основу националне припадности, односно повреде члана 7 Римског уговора о оснивању Европске економске заједнице. Суд је нашао да је тужбени захтев основан, односно да је подносилац требало да буде третиран на исти начин као и француски држављанин у погледу накнаде штете, будући да је сваки грађанин који прелази границе унутар Заједнице заштићен принципом слободе кретања и права на једнаку заштиту у држави чланици коју посећује.

Директива је обавезала државе чланице да осигурају да, када је насилни злочин с умишљајем учињен у једној држави чланици, а подносилац захтева за накнаду штете има пребивалиште у другој држави чланици, он има право да преда захтев надлежном телу или било којем другом телу у држави у којој има пребивалиште (чл. 1). Плаћање накнаде је обавеза тела државе чланице на чијој је територији кривично дело учињено (чл. 2). Државе чланице су дужне да у највећој могућој мери поједноставе административне формалности које се захтевају од подносиоца захтева за накнаду (чл. 3, ст. 3), као и да осигурају да потенцијалним подносиоцима захтева буду доступне битне информације о могућностима и начину подношења, као и садржају захтева за накнаду штете (чл. 4; чл. 5). Помоћно тело прослеђује захтев и све доказе у најкраћем року телу које одлучује (чл. 6). По пријему захтева, тело које одлучује у најкраћем року доставља следеће информације помоћном телу и подносиоцу захтева: име особе за контакт или назив тела надлежног за решавање предмета; потврду о пријему захтева, а по могућности и назнаку приближног времена до којег ће одлучити о захтеву (чл. 7). Ако тело које одлучује одлучи да, у складу са прописима своје државе, саслуша подносиоца захтева или неко друго лице оно може контактирати помоћно тело ради организовања таквог саслушања. Такво саслушање може бити: непосредно, путем телефонске или видеоконференције (може се обавити само у сарадњи с помоћним телом и добровољно, без могућности примене присилних мера); или га може саслушати помоћно тело које потом прослеђује извештај о саслушању телу које одлучује (чл. 9).

Прописи о остваривању права на накнаду штете у прекограничним случајевима треба да имају основ у националном законодавству држава чланица. Државе су обавезне да осигурају да њихова национална регулатива садржи одредбе о накнади штете жртвама насилних кривичних дела учињених с умишљајем на њиховој територији, које јамче правичну и примерену накнаду жртвама (чл. 12, ст. 2).³¹ Државе су слободне да уведу или задрже повољније одредбе у корист жртава, односно лица оштећених кривичним делом, уколико су у складу са Директивом (чл. 17).

31 Мада је један од циљева доношења овог инструмента био постављање минималних стандарда за компензацију жртава, у усвојеном тексту Директиве испуштене су одредбе из Предлога које су се односиле на оквир новчаног износа накнаде.

У налазима Извештаја о имплементацији Директиве 2004/80/ЕЗ из 2009. године (Matrix Insight, 2008; Commission of the European Communities, 2009) наводи се, поред осталог, следеће: све државе чланице обезбеђују компензацију за жртве с умишљајем учињених насилних кривичних дела против личности, а већина држава искључује из права на компензацију жртве нехатно нанесених повреда; постоји консензус да болести и менталне повреде треба да буду покривене програмом компензације; сва национална тела задужена за одлучивање о компензацији, са два изузетка, предвиђају рок у којем се може поднети захтев за накнаду штете из државног фонда; у свим државама су предвиђене могућности умањења или одбијања захтева за компензацију на темељу доприноса жртве околностима виктимизације, а у великој већини је заузет став да се жртве које имају криминалну прошлост не квалификују за добијање накнаде; у великој већини система компензација покрива и финансијску штету проистеклу из повреде, а у већини држава она покрива и наступилу дугорочну неспособност; у неким системима компензације установљене су тарифе којима су фиксирани новчан износи који се исплаћују за одређене повреде; у многим земљама установљена је општа горња граница укупног износа компензације. Само у неколицини држава чланица Европске уније обухват програма компензације оцењен је као рестриктиван: најчешће ограничење односи се на накнаду због губитка издржавања (није доступна у 11 програма) и накнаду због губитка будуће зараде (није доступна у осам програма). Само у мањем броју програма за компензацију постоје такви квалификаторни захтеви који су оцењени као строги. У већини држава једини захтев је да кривично дело буде пријављено полицији. У десет од 25 система захтева се да је претходно захтевана компензација од стране учиниоца. У овом документу се ипак примећује да постоје одређени проблеми у имплементацији, те да стандарди предвиђени овим документом нису у пуној мери заживели у пракси многих држава чланица.

Подељена је експертска оцена да читав систем компензације жртава криминалитета унутар Европске уније не функционише на сасвим задовољавајући начин, што је пре резултат неефективности националних система него саме Директиве, док се са највише проблема у погледу накнаде штете суочавају жртве прекограничног криминалитета. Нема сумње да је светска финансијска криза снажније омела неке државе да направе значајније помаке у креирању и функционисању националних система за компензацију из државних фондова и врло је

могуће да незадовољавајући ефекти нису резултат слабости Директиве. Но, још у Комуникацији Европске комисије о правима жртава из маја 2011. године (European Commission, 2011) најављено је да ће наредна етапа у унапређењу заштите права жртава бити ревизија Директиве Савета 2004/80/ЕЗ о компензацији жртава криминалитета и предстоји да се види у ком правцу ће она ићи.

Завршни осврт

Постојећи нормативни оквир и искуства у примени инструмената Европске уније од јасног су значаја за домаће прилике и пројекцију будућег развоја у области положаја жртава криминалитета у нашој земљи, имајући у виду процес приступања Републике Србије Европској унији и предстојеће усклађивање домаћих прописа са њеним правним тековинама. Наша земља ће, пре или касније, бити у обавези да одговори захтевима које поставља Директива Савета 2004/80/ЕЗ о компензацији жртава криминалитета у погледу установљења система накнаде штете жртвама насилних кривичних дела, односно да имплементира овај инструмент у национално законодавство.

Потврђивањем Европске конвенције о накнади штете жртвама насилних кривичних дела из 1983. године коју је Република Србија потписала 12. октобра 2010. године, у нашој земљи би био створен правни основ за доношење посебног закона којим би се уредило право на накнаду штете из државног фонда жртвама насилних кривичних дела учињених с умишљајем, као и механизам међународне сарадње ради олакшавања остваривања компензације у прекограничним случајевима, у складу са Директивом 2004/80/ЕЗ. Закон који би омогућио да се жртвама кривичних дела учињених применом силе и са умишљајем исплати накнада из државног фонда, уколико се процени да жртва у судском или другом поступку неће бити у могућности да оствари накнаду штете или ако је неопходно накнаду исплатити одмах, пре покретања судског или другог поступка, несумњиво би допринео ублажавању последица тешких облика виктимизације и рехабилитацију жртава учинио изгледнијом.

Установљавање државног фонда за накнаду штете жртвама обавеза је коју предвиђа и члан 30 став 2³² Конвенције Савета Европе о спречавању

32 Према овој одредби Конвенције, државе треба да обезбеде одговарајућу накнаду онима који су претрпели озбиљне телесне повреде или нарушавање

и сузбијању насиља над женама и насиља у породици,³³ у односу на који је, међутим, Република Србија ставила резерву.³⁴ С тим у вези, треба указати да принципи правичности и друштвене солидарности на којима се данас темељи накнада штете жртвама криминалитета из јавних фондова по природи ствари би требало да подразумевају једнакост жртава насилних кривичних дела у приступу компензацији, те се прихватљивим решењем сматра установљење општег фонда за накнаду штете жртвама кривичних дела са елементима насиља, чим се за то остваре неопходни услови. Они се посебно тичу финансијских аспеката, будући да су државни програми компензације веома скупи и да је у фонду/буџету потребно обезбедити знатна средства која обухватају, поред накнада које се исплаћују жртвама кривичних дела, средства неопходна за рад државног тела за пријем захтева и одлучивање о захтевима, трошкове поступака одлучивања о захтевима и едукацију надлежних органа. Нема сумње да ће пројекција трошкова везаних за програм компензације жртава насилних кривичних дела из државног фонда кључно утицати на опсег корисника и врста накнада, као и њених износа.

У исто време, остваривање права на репарацију и компензацију жртава (не само жртава насилних кривичних дела) требало би амбициозније унапређивати развијањем и имплементацијом мера којима се спешује ефективнија и ефикаснија реституција и накнада штете од учиниоца како у оквиру кривичног поступка, тако и парници, али и кроз механизам поравнања између жртве и учиниоца (в. Мрвић-Петровић, 2012: 55-56).

здравља, у мери у којој штета није покривена из других извора, односно од стране учиниоца, осигурања или државних услуга здравствене и социјалне заштите.

- 33 Република Србија је ратификовала ову конвенцију 31. октобра 2013. године. Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и сузбијању насиља над женама и насиља у породици, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/13.
- 34 Према члану 3 Закона о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и сузбијању насиља над женама и насиља у породици, Република Србија задржава право да не примењује одредбу члана 30. став 2. Конвенције док не изврши усаглашавање унутрашњег кривичног законодавства са одредбама Конвенције.

Литература

1. Bukovac Puvača, Maja (2013). Državne naknade žrtvama kaznenih djela u Republici Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 34 (1): 333-357.
2. European Commission (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Strengthening victims' rights in the EU*, COM(2011) 274 final, Brussels (18.5.2011).
3. [http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/victims/docs/com_2011_274_en.pdf]
4. European Commission (2013). *DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA*.
5. [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf]
6. Matrix Insight (2008). *Analysis of the application of Directive 2004/80/EC relating to compensation to crime victims – Synthesis Report*.
7. [http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/study_application_directive_compensation_synthesis_report_en.pdf]
8. Miers, David (2014). Offender and state compensation for victims of crime: Two decades of development and change, *International Review of Victimology*, Vol. 20(1): 145–168.
9. Мрвић-Петровић, Наташа (2012). Право жртава кривичних дела на накнаду штете, *Темид*, 1: 41-58.
10. Pemberton, Anthony., Groenhuijsen, Marc (2011). Developing victim's rights within the European Union: past, present and future. Прилог припремљен за публикацију: Kirchhoff, G. et al. (eds.) *Proceedings of the 13th World Society of Victimology Symposium*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. [<http://ssrn.com/abstract=1947236>].
11. Fernandez De Casadevante Romani, Carlos (2012). *International Law of Victims*. Springer.

12. Centre for European Constitutional Law and Institute for Advanced Legal Studies (2014). *Protecting Victims' Rights in the EU: the theory and practice of diversity of treatment during the criminal trial Comparative Report and Policy Recommendations*. [<http://www.victims-protection.eu/index.php/eu-27/comparative-report>]
13. Commission of the European Communities (2009). *Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Directive 2004/80/EC relating to compensation to crime victims*. COM(2009) 170 final, Brussels (20.4.2009).
14. [http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/report_compensation_crime_victim_en.pdf]
15. Council of Europe (1984). *Explanatory report on the European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*. Strasbourg: The Council.

COMPENSATION OF VICTIMS OF VIOLENT CRIMES
IN THE EUROPEAN UNION

Biljana Simeunović-Patić
Tanja Kesić

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The aim of this paper is to present the position of the victims of violent crimes in European regional system concerning their right to compensation and access to state compensation schemes. Particular attention is paid to the provisions of European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes (1983) as well as to the European Union Law in this area, especially to the Council Directive 2004/80/EC relating to compensation to crime victims. The experience with regard to the implementation and application of the EU legislation is of high importance for the projection of future development in the area of protection of crime victims' rights in the Republic of Serbia having in mind the ongoing process of accession to European Union and harmonization of national legislation with EU legislation, as well as the fact that Serbian ratification of the European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes (signed in October 2010) is still uncertain.

DEKRIMINALIZACIJA ILI INKRIMINACIJA NEPRUŽANJA POMOĆI

Radosav Risimović¹

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Tema rada je krivično delo nepružanje pomoći, odnosno dilema koja u vezi sa ovim krivičnim delom postoji u teoriji krivičnog prava: da li nepružanje pomoći treba dekriminalizovati, odnosno da li nepružanje pomoći treba inkriminisati u onim zemljama čija krivična zakonodavstva ne propisuju ovo krivično delo. U radu su razmotrena obeležja bića krivičnog dela nepružanje pomoći u našem krivičnom zakonodavstvu. Posebna pažnja posvećena je razlozima u prilog i protiv inkriminacije nepružanja pomoći. Autor je obrazložio svoje stanovište da ovo krivično delo treba da postoji u krivičnom zakonodavstvu, uprkos tome što određenu težinu imaju argumenti u prilog njegove dekriminalizacije.

Cljučne reči: nepružanje pomoći, dekriminalizacija, inkriminacija.

Uvod

Život je najvažnije pravno dobro, kako za pojedinca tako i za pravni poredak. Zbog toga naše krivično zakonodavstvo sadrži veliki broj odredbi čija je svrha zaštita života. Među odredbama koje imaju za cilj zaštitu života značajno mesto pripada onima koje inkriminišu nepružanje pomoći licu koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život. Opšta inkriminacija je sadržana u članu 127 KZ (krivično delo nepružanje pomoći), dok su posebne vrste ovog krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći (član 253 KZ) i nepružanje pomoći licu povređenom u saobraćajnoj nezgodi (član 296 KZ). U širem smislu ovoj grupi krivičnih dela pripadaju i krivično dela izlaganje opasnosti (član 125 KZ), napuštanje nemoćnog lica (član 126 KZ), kršenje porodičnih obaveza (član 196 KZ) i neotklanjanje opasnosti (član 285 KZ). Pri propisivanju ovih krivičnih dela zakonodavac se rukovodio idejom da u našem društvu mora postojati minimum solidarnosti, naročito u situacijama kada je nekom licu ugroženo najvažnije pravno dobro – život. U takvim situacijama je svako lice dužno da ugroženom pruži pomoć. Krivično delo nepružanje pomoći postoji u mnogim krivičnim zakonodavstvima, ali se za njega ne

1 Vanredni profesor, radosav.risimovic@kpa.edu.rs

može reći da pripada grupi klasičnih krivičnih dela koja su propisana u svim krivičnim zakonodavstvima. U ovom radu ćemo razmatrati osnovanost shvatanja autora koji smatraju da nepružanje pomoći treba dekriminalizovati. Pokušaćemo da odgovorimo na pitanje da li individualizmu pojedinca, tj. slobodi njegove volje treba dati prednost u odnosu na minimum solidarnosti među svim članovima društva.

1. Nepružanje pomoći u našem krivičnom zakonodavstvu

Nepružanje pomoći u našem krivičnom zakonodavstvu spada u grupu krivičnih dela protiv života i tela. Član 127 stav 1 KZ propisuje da je ovo krivično delo ostvareno ukoliko učinilac: „ne pruži pomoć licu koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život iako je to mogao učiniti bez opasnosti za sebe ili drugog”. Teži oblici ovog krivičnog dela propisani su u stavu 2 i 3 istog člana. Kvalifikatorne okolnosti su teško narušenje zdravlja ili druga teška telesna povreda lica koje se nalazilo u neposrednoj opasnosti za život usled nepružanja pomoći (stav 2) i smrt lica koje se nalazilo u neposrednoj opasnosti za život usled nepružanja pomoći (stav 3).²

U teoriji krivičnog prava su istaknuti argumenti u prilog dekriminalizacije težih oblika nepružanja pomoći iz člana 127 stav 2 i 3 KZ.³ Polazi se od toga da je postojanje krivičnog dela kvalifikovanog težom posledicom uslovljeno objektivnom i subjektivnom okolnošću. Sa jedne strane, potrebno je da je iz krivičnog dela proizašla teža posledica, dok se sa druge strane, subjektivni uslov ogleđa u nehatnom postupanju učinioa u odnosu na težu posledicu. Prema članu 27 KZ koji propisuje odgovornost za težu posledicu, u odnosu na težu posledicu može postojati i umišljaj, ukoliko „time nisu ostvarena obeležja nekog drugog krivičnog dela”. To praktično znači da „lice koje ne pruži pomoć onome što se nalazi u neposrednoj opasnosti za život, a koji smrt ugroženog hoće ili na nju pristaje, mora da odgovara za ubistvo ili tešku telesnu povredu ugroženog.”⁴ Osim toga, nepružanje pomoći ne spada u krivična dela *delictum proprium* (krivična dela koja može da ostvari samo lice sa određenim svojstvom). Propisivanjem težih oblika ovog krivičnog dela zakonodavac je ustanovio garantnu odgovornost učinioa, iako se garantna dužnost ne odnosi na svako lice, jer garant može biti samo lice sa određenim svojstvom, zaključuje Vuković. Na kraju, ovaj autor ističe da je umišljaj u

2 Krivični zakonik, „Sl. glasnik RS“ br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014).

3 I. Vuković, *Krivična dela nepravog nečinjenja*, Beograd, 2013, str. 117-120.

4 *Ibidem*, str. 118.

odnosu na težu posledicu kod nepružanja pomoći pravilo, a ne izuzetak. To znači da bi učinioci po pravilu odgovarali za ubistvo, a samo izuzetno za nepružanje pomoći, što znači da član 127 KZ koji propisuje nepružanje pomoći postaje nepotreban. Naše je mišljenje da su napred navedeni razlozi u prilog dekriminalizacije težih oblika nepružanja pomoći opravdani, zbog čega bi kvalifikovane oblike dela iz člana 127 stav 2 i 3 trebalo brisati. Jednostavno rečeno, konstrukcija krivičnih dela koja su kvalifikovana težom posledicom se zasniva na pretpostavci da u odnosu na težu posledicu redovno postoji nehat učinioca, a samo izuzetno umišljaj, što kod nepružanja pomoći nije slučaj, već je obrnuto.

Radnja krivičnog dela je nepružanje pomoći licu koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život. Krug lica koja mogu biti učinioci ovog krivičnog dela nije ograničen na bilo koji način, tj. učinilac može biti bilo koje lice. Propisivanjem ovog krivičnog dela zakonodavac je ustanovio opštu obavezu svih lica da pruže pomoć onima koji se nalaze u neposrednoj opasnosti za život. Ovo ne znači da je dužnost pružanja pomoći bezuslovna, jer iz zakonskog opisa krivičnog dela proizlazi da ta dužnost postoji samo u slučaju da je učinilac mogao pružiti pomoć bez opasnosti za sebe ili drugog. Nepružanje pomoći je pravo krivično delo nečinjenja koje se može ostvariti na različite načine: udaljavanjem sa lica mesta na kome se nalazi lice u neposrednoj opasnosti za život, pasivan odnos prema molbi ugroženog lica da mu se pruži pomoć, odbijanje da se ugroženom licu da neko sredstvo pomoću koga se može spasiti itd..⁵ Prava krivična dela nečinjenja se ostvaruju nepreduzimanjem neke radnje koju je učinilac dužan da preduzme, jer to od njega zahteva neka imperativna pravna norma.⁶ Shodno tome, nepružanje pomoći je pravo krivično delo nečinjenja jer je radnja ovog krivičnog dela u članu 127 stav 1 KZ određena kao nečinjenje.

Licu koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život pomoć se može pružiti na različite načine: pružanjem prve pomoći, pozivanjem lekara koji će pomoći povređenom licu, prevozom do odgovarajuće medicinske ustanove, pružanjem kaiša ili drvenog štapa kojim će se davljenik izvući iz vode itd.. Sporno je da li postoji dužnost pružanja pomoći ukoliko iz okolnosti događaja proizlazi da ugroženom licu nije moguće pomoći, tj. nije moguće spasiti ga. Da li je svrsishodno preduzimati radnju koja ima za cilj pružanje pomoći, ukoliko je jasno da nije moguće efikasno pružanje pomoći i da li je u takvim slučajevima lice koje ne pruži pomoć ostvarilo krivično delo iz člana 127

5 Lj. Lazarević, Komentar krivičnog zakonika Republike Srbije, Beograd, 2006, str. 403.

6 M. Babić, I. Vešović, Krivično pravo - opšti deo, Banja Luka, 2009, str. 157.

KZ. Prema jednom mišljenju, rešenje ovog problema zavisi od toga da li u konkretnom slučaju postoji najmanja mogućnost da se neposredna opasnost za život otkloni ili umanjí.⁷ Ukoliko je postojala makar i najmanja mogućnost da se opasnost otkloni ili umanjí dužnost pružanja pomoći postoji, tj. lice koje ne pruži pomoć će ostvariti krivično delo. Ovo stanovište se može prihvatiti, jer ukoliko u konkretnom slučaju efikasno pružanje pomoći nije moguće, ne može se bilo kome nametnuti obaveza da učini bilo koju radnju koja nema nikakvu svrhu.⁸ Za ovakav zaključak nije od značaja okolnost da je pasivnom subjektu ugroženo najvažnije pravno dobro – život. Sa druge strane, dužnost pružanja pomoći nije uslovljena sigurnim uspehom radnje kojom se pomoć pruža. Dovoljno je da postoji najmanja mogućnost da pružanje pomoći bude uspešno, da bi bila konstituisana dužnost pružanja pomoći. Ovim rešenjem se štiti ugroženo lice, jer se nameće opšta obaveza spašavanja ukoliko ima bar malo nade u uspeh pružanja pomoći. Istovremeno potencijalni učinilac nije ostavljen u potpunosti bez zaštite, jer nije prinuđen da preduzima radnje spašavanja za koje je očigledno da neće biti uspešne.

Prema drugom shvatanju, „nije od značaja što se možda ni pružanjem pomoći ne bi otklonila neposredna opasnost za život drugog lica; osnovno je da je učinilac bio u mogućnosti da pruži pomoć i da on to nije učinio.”⁹ Ovo shvatanje se ne može prihvatiti, jer je protivrečno. Ako se ni pružanjem pomoći ne bi otklonila neposredna opasnost za život drugog lica, to znači da pružanje pomoći nije bilo moguće. To znači da je učinilac mogao da preduzme radnju koja bi imala za cilj pružanje pomoći, ali da pomoć ne bi bila pružena jer to ne dozvoljavaju objektivne okolnosti konkretnog slučaja. Jednostavno rečeno, učinilac ne može odgovarati za radnju koju nije bilo moguće preduzeti.

Ukoliko učinilac nije pružio pomoć ugroženom iako je bio uveren da je efikasna pomoć moguća, a u krivičnom postupku se utvrdi da bi smrt oštećenog svakako nastupila i da je pomoć bila pružena, postavlja se pitanje da li je ostvareno ovo krivično delo. Prema jednom shvatanju, krivično delo u ovom slučaju ne postoji zbog načelnog stava koji je u ovom radu već obrazložen, prema kome nepružanje pomoći koja ne može biti efikasna nije krivično delo nepružanje pomoći.¹⁰ U ovom radu će biti obrazložena shvatanja autora koji smatraju da nepružanje pomoći treba dekriminalizovati.

7 Đ. Đorđević, Ugrožavanje života nepružanjem pomoći, PŽ, 9/2006, str. 204.

8 Lj. Prvan, Efikasnost pomoći kod delikata nepružanja pomoći, JRKK, 3/1976, str. 403.

9 Lj. Lazarević, *Opus citatum*, str. 404.

10 Z. Stojanović, Komentar Krivičnog zakonika, Beograd, 2006, str. 361.

Argumenti koji se u prilog tome ističu nisu u potpunosti neosnovani, iako je naše mišljenje da nepružanje pomoći treba da bude inkriminisano. Sa druge strane, razloge u prilog dekriminalizacije nepružanja pomoći smo imali u vidu kada smo zauzeli stav da nije opravdano kazniti učinioca koji nije pružio pomoć licu koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život, iako je u zabludi smatrao da je efikasna pomoć moguća. Uopšteno govoreći, za kažnjavanje učinioca nije dovoljno to što je iskazao svoju zločinačku volju, već je potrebno ostvarenje nekih dodatnih uslova koji u ovom slučaju nisu ispunjeni.

Ukoliko ugroženom pomoć pružaju druga lica, ta okolnost sama po sebi ne isključuje dužnost pružanja pomoći od strane učinioca.¹¹ Polazište ovog shvatanja je da činjenica da je pružanje pomoći u toku ne znači da pomoć učiniocu samim tim više nije potrebna. Ovo se naročito odnosi na situacije u kojima bi pomoć učinioca bila komplementarna sa radnjama lica koja su već preduzela spašavanje ugroženog. Na primer, dok druga lica pokušavaju da izvuku povređenog iz vozila posle saobraćajne nezgode, učinilac ima dužnost da pozove lekare koji će povređenom pružiti medicinsku pomoć. Okolnost da je učinilac uskratio pomoć ugroženom jer je uočio da mu druga lica pružaju pomoć može biti od značaja za odmeravanje kazne kao olakšavajuća okolnost. Suprotno tome, ukoliko učinilac u neotklonjivoj zabludi veruje da je pomoć koju druga lica pružaju ugroženom dovoljna za njegovo spašavanje, nije ostvareno ovo krivično delo.

Pasivni subjekt može biti svako lice koje se nađe u neposrednoj opasnosti za život. Opasnost može biti posledica nepažnje pasivnog subjekta, posledica dejstva neke prirodne sile (požara, poplave, zemljotresa itd.) ili posledica radnje nekog drugog lica (na primer, lice A nepažnjom ispusti u prostoriju gas što dovede u opasnost živote lica koja su se zatekla u toj prostoriji). Prema tome, u načelu se može reći da nije od značaja ko je izazvao opasnost u kojoj se nalazi pasivni subjekt. Izuzetak od ovog pravila je situacija u kojoj neposrednu opasnost izazove učinilac, što će isključiti postojanje krivičnog dela nepružanje pomoći (ostvareno je krivično delo izlaganje opasnosti iz člana 125 KZ). Gramatičkim tumačenjem člana 127 stav 1 KZ dolazimo do zaključka da bilo koja opasnost ne omogućava krivično gonjenje učinioca koji nije pružio pomoć. U svakom konkretnom slučaju mora se utvrditi da je reč o neposrednoj opasnosti za život pasivnog subjekta. Proizlazi da opasnost u smislu ovog krivičnog dela mora ispuniti dva uslova: da je neposredna (konkretna) i da ugrožava život nekog lica.

11 J. Ćirić, *Odgovornost za nepružanje pomoći licu koje se nalazi u opasnosti po život*, PŽ, 9/1996, str. 144.

Ovo krivično delo se može izvršiti samo sa umišljajem. U našoj teoriji postoji mišljenje da prilikom utvrđivanju stepena krivice treba uzeti u obzir dve okolnosti: prvo, psihički šok učinioca koji je izazvan težinom povreda ugroženog lica ili stepenom opasnosti u kojoj se nalazi; drugo, strah učinioca da nestručnim ukazivanjem pomoći može prouzrokovati teže posledice po ugroženo lice.¹²

2. Inkriminacija ili dekriminalizacija nepružanja pomoći

U anglosaksonskom pravu je nepružanje pomoći u centru pažnje stručne javnosti. U SAD nepružanje pomoći nije inkriminisano, zbog čega se decenijama vode rasprave o tome da li je potrebna inkriminacija ovog dela ili je svrsishodnije zadržati postojeće stanje. U anglosaksonskom pravu dužnost spašavanja lica u opasnosti imaju samo određene javne službe (vatrogasci, policajci itd.), tj. ne postoji opšta obaveza spašavanja ugroženog, čak i u situacijama u kojima je u neposrednoj opasnosti život kao najvrednije pravno dobro, a spašavanje je moglo biti preduzeto bez opasnosti za lica koje pruža pomoć.¹³ Ovo rešenje je zasnovano na individualizmu, odnosno poštovanju građanskih prava i sloboda koji u američkom društvu veoma dolaze do izražaja. Postoji bojazan da bi nametanje dužnosti spašavanja ograničilo prava i slobode građana i narušilo njihovu samostalnost u donošenju odluka.¹⁴

U jednoj krivičnoj stvari dečak uzrasta od osam godina je pokušavao da u fabrici radi zajedno sa svojim trinaestogodišnjim bratom. Nadzornik mu je rekao da se udalji iz fabrike. Dok mu je brat pokazivao kako se rukuje sredstvima za rad, dečak je stavio ruku u jednu od mašina optuženog i teško se povredio. Sud je zauzeo stav da optuženi nije bio dužan da pomogne oštećenom licu, iako je bilo očigledno da prisustvo i rad dečaka tog uzrasta u fabrici predstavlja očiglednu opasnost za njegovo život i telesni integritet. Sa druge strane, povređeno lice je dužno da vlasniku mašine nadoknadi štetu zbog kvara iste (Buch v. Amory 69 N. H. 257, 44 A. 809 (1898)).¹⁵

Suprotno tome, u našoj literaturi se ističe da se od prosečnog čoveka ne može očekivati „posebno herojstvo i žrtvovanje, ali može se zahtevati minimum požrtvovanja i solidarnosti sa ljudima u nevolji (opasnosti), pa otuda

12 J. Ćirić, *Opus citatum*, str. 145.

13 R. Card, *Criminal Law*, Oxford, 2012, str. 60.

14 J. Silver, *The duty to rescue: a reexamination and proposal*, *William and Mary Law Review*, 3/1985, str. 424-425.

15 S. Twerski, *Affirmative Duty after Tarasoff*, *Hofstra Law Review*, 3/1983, str. 1014-1015.

svakako da je i ova inkriminacija upravo ta koja sankcioniše onu situaciju kada obični ljudi iz raznoraznih razloga (najčešće egoizma) ne ispoljavaju ni taj minimum solidarnosti i požrtvovanosti u spašavanju ljudi koji se nalaze u opasnosti¹⁶. Naše je mišljenje da između individualizma i solidarnosti treba izabrati solidarnost i to zbog nekoliko razloga. Prvo, krivičnim delom nepružanje pomoći se štiti život kao najvažnije pravno dobro. Zakonodavac inkriminacijom nepružanja pomoći obezbeđuje i zaštitu učinioca koji je ostvario krivično delo samo ukoliko je mogao pružiti pomoć „bez opasnosti za sebe ili drugog”. Zbog toga ne vidimo zašto su propisivanjem dužnosti spašavanja narušena individualna prava i slobode građana. Osim toga, inkriminacijom nepružanja pomoći ne štiti se samo život ugroženog lica, već se štiti i društvo u čijem je interesu da se sačuva svaki ljudski život. Shodno tome, na jednoj strani imamo individualna prava i slobode građana i njegovu slobodnu volju da pomogne ili ne pomogne, dok na drugoj strani imamo interese lica koje je životno ugroženo i interese društva (pravnog poretka). Smatramo da pri proceni suprotstavljenih interesa prednost treba dati interesima životno ugroženog lica i društva.

Polazi se od toga da između ugroženog lica i učinioca ne postoji nikakva veza koja bi mogla konstituisati dužnost pružanja pomoći: ne postoji lična veza između ovih lica; ne postoji ugovorni odnos, niti bilo koji drugi odnos ili veza koja bi mogla uspostaviti dužnost spašavanja lica koje je u opasnosti.¹⁷ Ne može se osporiti da između ugroženog lica i učinioca često ne postoji nikakva veza, tj. da učinilac ne poznaje ugroženo lice. Međutim, da li to znači da ne treba propisati dužnost svakog lica da pruži pomoć drugom licu koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život, samo zbog toga što između njih ne postoji odnos bliskosti ili neki drugi odnos.

U novijoj sudskoj praksi SAD prevladava mišljenje da nije moralno da neko lice ne preduzme akciju spašavanja drugog lica koje se nalazi u neposrednoj opasnosti, ali to ne znači da je na taj način ostvareno krivično delo. Drugačije rečeno, moralna obaveza spašavanja postoji, ali ne postoji zakonska obaveza da se pruži pomoć, čak i ukoliko bi spašavanje bilo moguće bez opasnosti po lice koje pruža pomoć.¹⁸ Ovo stanovište zauzeto je u jednom slučaju iz 1979 godine (*Pope v. State*, 396 A.2d 1054, 1064 Md. 1979). U ovoj krivičnoj stvari optuženi je primio u svoju kuću psihički obolelu majku

16 J. Ćirić, *Opus citatum*, str. 144.

17 A. D. Woolley, A duty to rescue: some thoughts on criminal liability, *Virginia Law Review*, 7/1983, str. 1278.

18 P. M. Agulnick, H. V. Rivkin, Criminal Liability for Failure to Rescue: A Brief Survey of French and American Law, *Tauro International Law Review*, 1/1998, str. 95.

i njeno maloletno dete. Neposredno nakon toga bio je svedok zlostavljanja deteta od strane majke, odnosno nanošenja teških telesnih povreda usled kojih je ubrzo nastupila smrt. S obzirom da je optuženi samo posmatrao izvršenje krivičnog dela i ništa nije preduzeo da pruži pomoć licu koje je bilo u neposrednoj opasnosti po život optužen je i u prvostepenom postupku osuđen. Međutim, drugostepeni sud je oslobodio optuženog i u obrazloženju presude naveo da uprkos moralnoj obavezi da pomogne on nije imao zakonsku obavezu da preduzme spašavanje. Svoju odluku sud je zasnovao na činjenici da optuženi nije roditelj deteta, nije njegov usvojilac ili drugo lice koje je prema američkim zakonima dužno da se stara o detetu. Osim toga, za vreme izvršenja dela majka deteta je bila prisutna na mestu izvršenja, a optuženi nije imao pravo ni dužnost da uzurpira ulogu majke. Ovom shvatanju se može prigovoriti sledeće: optuženi ne treba i nije dužan da uzurpira ulogu majke, ali je dužan da zaštiti dete od majke koja mu je ugrozila život. Interesantno je da američka sudska praksa i pristalice dekriminalizacije nepružanja pomoći ne osporavaju da je nepružanje pomoći ugroženom licu nemoralno delo. Takođe, ne dovodi se u pitanje potreba spašavanja, tj. niko ne osporava da je poželjno da građani budu solidarni i u situacijama neposredne ugroženosti života jedni drugima pruže pomoć. S obzirom to da se nepružanjem pomoći vrši gruba povreda moralnih normi, postavlja se pitanje zašto izostaje inkriminacija takvog ponašanja. Ovim ne želimo da kažemo da se krivičnopravne i moralne norme moraju uvek poklapati, ali kod grubog kršenja moralnih normi koje je imalo za posledicu da nije sprečena smrt nekog lica inkriminacija je neophodna.

Jedan od argumenata u prilog nepostojanja dužnosti pružanja pomoći je da se često događa da žrtva sopstvenom nepažnjom sebe dovede u neposrednu opasnost. Postavlja se pitanje zašto bi u tom slučaju treće lice koje je svedok događaja bilo dužno da licu u opasnosti pruži pomoć. U obrazloženju jedne presude se ističe: ukoliko dečak star dve godine sedi na pruzi kojom će uskoro proći voz, slučajni prolaznik nije dužan da skloni dečaka sa pruge i spasi ga sigurne smrti, iako je to mogao učiniti bez dovođenja sebe u opasnost.¹⁹ Međutim, to što je ugroženo lice samo sebe dovelo u stanje opasnosti ne znači da je njegov život manje vredan, tj. da ne treba propisati dužnost njegovog spašavanja.

Osim toga, poređenje sa drugim institutima krivičnog prava ide u prilog inkriminisanja nepružanja pomoći, iako je ugroženo lice samo prouzrokovalo opasnost. Na primer, kod nužne odbrane napadač najčešće sa umišljajem

19 D. Shelton, *The Duty to Assist Famine Victims*, Iowa Law Review (Symposium: International Law and World Hunger), 1985, str. 1314.

preduzima protivpravni napad, ali to ne znači da lice koje preduzima odbrambenu radnju može to učiniti bez ikakvih ograničenja. Drugim rečima, u sukobu prava i neprava prednost treba dati pravu, ali to ne znači da interesi napadača treba da ostanu nezaštićeni. Shodno tome, postoje socijalno-etička ograničenja nužne odbrane.²⁰ Ako zakonodavac i sudska praksa štite interese lica koje je najčešće sa umišljajem preduzelo protivpravni napad, može se postaviti pitanje zašto ostaviti bez zaštite lice koje najčešće nehatom dovede svoj život u opasnost.

Pojedini autori u prilog stanovišta da nije opravdano inkriminisati nepružanje pomoći ističu hipotetički primer: lica koja posmatraju dete koje se davi u plitkoj vodi i ništa ne preduzimaju da mu pruže pomoć su bez sumnje kukavice, ali ipak treba uzeti da nisu izvršili ubistvo.²¹ Međutim, u ovom slučaju nije sporno da lica koja pasivno posmatraju davljenje nisu izvršila ubistvo, već je sporno da li njihovo ponašanje treba inkriminisati kao posebno krivično delo – nepružanje pomoći. Smatramo da je neophodna inkriminacija nepružanja pomoći, a ovaj hipotetički primer može poslužiti kao dobra ilustracija celishodnosti shvatanja koje zastupamo.

Preokret u američkoj javnosti u pogledu rešavanja problema nepružanja pomoći dogodio se 1964. godine u poznatom slučaju Đenoveze. Ketrin Đenoveze je ubijena u noći 13-14. marta 1964. godine. Prema rezultatima istrage 38 ljudi je čulo ili videlo da je oštećena izložena višestrukim napadima učinioca, čuli su ili videli da je oštećena teško povređena, znali su da je životno ugrožena, ali nisu pozvali policiju ili hitnu medicinsku pomoć. Agonija žrtve je trajala 35 minuta, dok je puzala do vrata zgrade u kojoj je stanovala i pozivala nekog da joj pomogne, pokušavajući da se spase od napada učinioca. Smrt je nastupila usled gubitka krvi. Jedan od 38 svedoka je konačno pozvao policiju, koja se na licu mesta pojavila u roku od dva minuta, ali poziv nije bio blagovremen jer je već nastupila smrt, a napadač je pobegao. Njenu agoniju u dobro osvetljenoj ulici je posmatralo ili slušalo 38 svedoka iz svojih domova.²² Američka javnost je bila šokirana saznajući za ovaj događaj, pre svega zbog činjenice da niko od svedoka koji su samo posmatrali ili slušali dramu žrtve nije procesuiran. Pravni stručnjaci su predlagali izmenu zakonskih propisa koji nisu propisivali opštu dužnost pružanja pomoći, ali krivično zakonodavstvo nije izmenjeno, a slučaj je polako padao u zaborav.

Međutim, ovo stanovište čak i u komentarima slučaja Đenoveze nije opšteprihvaćeno. Čak i ovaj slučaj je poslužio pojedinim autorima da ar-

20 E. O. Berenguer *et al.*, *Derecho penal – parte general*, Valencia, 2007, str. 85.

21 P. M. Agulnick, H. V. Rivkin, *Opus citatum*, str. 97.

22 A. D. Woolley, *Opus citatum*, str. 1276; J. Silver, *Opus citatum*, str. 423.

gumentuju svoje protivljenje inkriminaciji nepružanja pomoći. Postoji mišljenje da bi bilo apsurdno da 38 svedoka ubistva Kiti Đenoveze budu krivično gonjeni za nepružanje pomoći. Osim toga, ističe se da bi propisivanje ovog krivičnog dela ometalo buduće istrage teških krivičnih dela: da je u vreme izvršenja ubistva Kiti Đenoveze nepružanje pomoći bilo krivično delo, 38 svedoka koji ništa nisu učinili da joj pomognu ne bi aktivno učestvovali u istrazi i prepoznali učinioca, već bi u strahu od krivičnog gonjenja odbili da to učine. Na kraju, s obzirom da je samo jedan od 38 svedoka koji nisu pružili pomoć žrtvi skupio hrabrost i prijavio ubistvo, da li to znači da on treba da bude kažnjen za nepružanje pomoći, dok će preostalih 37 svedoka ostati izvan domašaja pravosuđa.²³ Naše je mišljenje da inkriminacija nepružanja pomoći neće obeshrabriti lica da pružaju pomoć u slučajevima neposredne opasnosti za drugog. Većina građana smatra da je njihova dužnost da u nevolji pomognu ugroženom, naročito ukoliko pružanje pomoći ne podrazumeva dovođenje u opasnost njih samih ili drugog lica.

Ističe se da bi konstituisanje dužnosti pružanja pomoći sudskoj praksi (i žrtvi) donelo niz problema: 1. da li je potencijalni spasilac znao da postoji dužnost pružanja pomoći; 2. da li sud i porota mogu da donošenjem presude zauzmu balansirani stav o sukobljenim interesima učinioca i žrtve; 3. nametanjem zakonske obaveze da se pomogne ugroženim licima se ne bi ojačala, već bi se oslabila moralna obaveza pružanja pomoći.²⁴ Kada je reč o sukobljenim interesima treba naglasiti da je prema nekim autorima reč o tome da nije realno očekivati da učinilac ugrozi neko svoje pravno dobro da bi zaštitio tuđe. Da li je realno očekivati da prosečan građanin bude heroj koji će spašavati tuđa pravna dobra i u tom cilju žrtvovati sopstvena.

Nesporno je da građani ne poznaju sve krivičnopravne propise, zbog čega je moguće zamisliti situaciju u kojoj neko lice ne pomoć ugroženom jer ne zna da postoji dužnost pružanja pomoći. Ovakve slučajeve treba rešiti primenom pravila o pravnoj zabludi. U jednom primeru iz nemačke sudske prakse okrivljeni je azilant iz Pakistana koji nije pružio pomoć licu čiji je život bio neposredno ugrožen.²⁵ Okrivljeni je u zgradi u kojoj je stanovao često mogao da čuje svađu i viku koja je dolazila iz susednog stana. U tom stanu je supruga L često bila žrtva porodičnog nasilja koje je vršio njen suprug H. 18 januara 1988. godine L i H su započeli još jedan sukob koji se završio smrću L koja je zadobila ubod nožem u predelu leđa. Učinilac je čuo

23 P. M. Agulnick, H. V. Rivkin, *Opus citatum*, str. 98.

24 D. Shelton, *Opus citatum*, str. 1314-1315.

25 LG Mannheim, Urt. v. 3. 5. 1990 – (12) 2 Ns 70/89; (Prema: NJW, 35/1990, München-Frankfurt/Main, str. 2212-2213).

svađu u susednom stanu, a zatim je čuo da neko kuca na vrata njegovog stana. Otvorio je vrata i ugledao žrtvu koja ga je zamolila da joj pruži pomoć. Primetio je krv na nozi žrtve. Zbog straha od supruga žrtve odbio je da pruži pomoć. Zatvorio je vrata stana i nakon toga zaspao. Neposredno nakon toga žrtva je preminula usled gubitka krvi. Učinilac je optužen zbog krivičnog dela iz člana 323c KZN – nepružanje pomoći. U toku krivičnog postupka je utvrđeno da je život žrtve mogao biti spašen da je učinilac blagovremeno pozvao hitnu medicinsku pomoć.

Svoju odbranu okrivljeni je zasnovao na sledećim okolnostima: 1. on nije znao da iz sukoba u susednom stanu može proizaći smrt jednog od supružnika; 2. na njegovu odluku da ništa ne učini je uticao strah od komšije H za koga je znao da je nasilnik; 3. u vreme izvršenja dela je bio u posebnom psihičkom stanju zbog prizora nage i povređene žrtve koja je uz to bila u alkoholisanom stanju; 4. učinilac nije znao da je nepružanje pomoći prema nemačkom krivičnom zakonodavstvu krivično delo. Okrivljeni je osuđen u prvostepenom postupku, ali je u postupku po žalbi doneta oslobađajuća presuda, jer je u vreme izvršenja krivičnog dela učinilac bio u neotklonjivoj pravnoj zabludi. Drugostepeni sud je između ostalog, uzeo u obzir činjenicu da u Pakistanu iz koga je samo nekoliko godina ranije došao optuženi nepružanje pomoći nije inkriminisano. Drugostepeni sud je doveo u pitanje i umišljaj učinioca, jer u prvostepenom postupku nije dokazano da je okrivljeni znao da je žrtvi nasilja život ugrožen život. U ovom slučaju ne treba zemariti ni strah okrivljenog od osвете kojoj je mogao biti izložen od strane nasilnika, da je žrtvi pružio pomoć. Ovo zbog toga što se o kažnjavanju za nepružanje pomoći može govoriti samo pod uslovom da je učinilac mogao preduzeti radnju spašavanja bez opasnosti za sebe ili drugog. Kada govorimo o dejstvu pravne zablude kod nepružanja pomoći, treba reći da će zabluda učinioca po pravilu biti otklonjiva, dok se u slučajevima u kojima je izvršilac dela stranac može raspravljati o postojanju neotklonjive zablude. Pri tome, jedan od odlučujućih kriterijuma otklonjivosti će biti činjenica da li je u zemlji iz koje dolazi stranac inkriminisano nepružanje pomoći.²⁶

Postojanje krivičnog dela u slučaju nepružanja pomoći ugroženom licu je isključeno jer nedostaje *actus reus*. Ostvarenje krivičnog dela je u anglosaksonskim krivičnim zakonodavstvima uslovljeno kumulativnim ispunjenjem objektivnih ili spoljašnjih elemenata koji nisu povezani sa stanjem svesti (tzv. *actus reus*) i subjektivnih elemenata, odnosno krivice (*mens rea*).²⁷

26 K. Laubenthal, H. Baier, *Durch die Ausländereigenschaft bedingte Verbotsirrtümer und die Perspektiven europäischer Rechtsvereinheitlichung*, GA, 5/2000, str. 212.

27 P. Seago, *Criminal Law*, London, 1994, str. 193.

Prema američkom zakonodavstvu pod radnjom krivičnog dela se smatra kako činjenje tako i nečinjenje ukoliko je postojala dužnost na činjenje.²⁸ S obzirom da opšta dužnost pružanja pomoći ne postoji, samim tim nedostaje *actus reus* krivičnog dela, što znači da se u konkretnim slučajevima ne može govoriti o krivičnom delu nepružanja pomoći, osim u određenim izuzecima, o čemu će biti više rečeno u izlaganjima koja slede.

Postoji mišljenje da je inkriminacija nepružanja pomoći nepotrebna.²⁹ Polazi se od toga da eventualna inkriminacija nepružanja pomoći neće promeniti sadašnje stanje, tj. uticati na građane da ugroženim licima u većem broju slučajeva pruže odgovarajuću pomoć. Prema autoru ovom mišljenja, inkriminacija nepružanja pomoći imala bi za posledicu i niz problema čije rešavanje bi za sudsku praksu predstavljalo izazov. Na primer, postavlja se pitanje kako bi sudovi u konkretnim krivičnim stvarima utvrđivali ko je mogao da pruži pomoć, ali to ipak nije učinio.

Međutim, o ovom problemu ne postoji jedinstveno mišljenje u američkom zakonodavstvu. Krajem prošlog veka pojedine države zakonima propisuju obavezu svakog lica da: 1. pruži pomoć licu koje je teško telesno povređeno; 2. svako lice koje je svedok izvršenja krivičnog dela je dužno da to delo prijavi policiji.³⁰ Jedna od retkih američkih država koja propisuje dužnost pružanja pomoći na način koji je sličan zakonskom opisu ovog krivičnog dela u evropskim zakonodavstvima je Vermont. U američkoj literaturi su pojedini delovi ove odredbe kritikovani kao neodređeni. Ističe se da je nejasno šta se podrazumeva pod pomoći u smislu ovog zakona, a šta pod nepružanjem pomoći. Prema autoru ovog mišljenja, sadržina pomoći zavisi od okolnosti slučaja i može podrazumevati pružanje prve pomoći, pozivanje vatrogasaca, policije, hitne pomoći i drugih javnih službi koje su obučene za pružanje pomoći; ulazak u vodu i spašavanje davljenika. Sa druge strane, subjekt nepružanja pomoći je kako lice koje vidi da je drugo lice neposredno ugroženo, tako i lice koje čuje da je drugom potrebna pomoć.³¹ Pored Vermoneta, dužnost pružanja pomoći ili dužnost pozivanja nadležnih javnih službi koje pružaju pomoć propisana je u Rod Ajlendu, Minesoti, Havajima i Viskonsinu.³²

28 J. Smith, *Criminal Law – Cases and Materials*, London, 1999, str. 68-69.

29 A. D. Woolley, *Opus citatum*, str. 1276.

30 T. Rodriguez, *I Am My Brother's Keeper: A Trend Towards Imposing a General Duty Upon a Bystander to Assist a Person in Danger*, *Boston College Law Review*, 2/85, str. 497.

31 A. D. Woolley, *Opus citatum*, str. 1276.

32 D. Weldon, *Forgotten Namesake: The Illinois Good Samaritan Act's Inexcusable*

U jednom slučaju iz 1983. godine (Soldano v. O'Daniels (141 Cal. App. 3d 443, 190 Cal. Rptr. 310 (1983))), osuđen je učinilac koji u restoranu nije dozvolio licu u neposrednoj opasnosti za život da telefonom pozove policiju. Sud je zauzeo stav da je optuženi bio dužan da pruži pomoć žrtvi tako što će joj omogućiti da koristi telefon, jer je reč o telefonskom uređaju na javnom mestu. Da je žrtva želela da telefonira iz privatnog stana optuženog, dužnost pružanja pomoći ne bi postojala. Može se zaključiti da američka sudska praksa nije rigidna kada je u pitanju dužnost pružanja pomoći i da dozvoljava izuzetke od pravila da dužnost pružanja pomoći ne postoji. U literaturi postoji mišljenje da će ovaj i slični izuzeci na kraju dovesti do uvođenja opšte dužnosti pružanja pomoći koja će se odnositi na sva lica.³³ Izuzeci od pravila da u SAD ne postoji dužnost spašavanja se mogu svrstati u pet grupa: 1. optuženi je nehatom prouzrokovao povredu žrtve; 2. optuženi je slučajno prouzrokovao povredu žrtve; 3. između optuženog i žrtve postoje posebni odnosi koji opravdavaju dužnost pružanja pomoći (roditelji su dužni da pruže pomoć deci, supružnici su dužni da pruže pomoć ukoliko jedan od njih bude ugrožen i u stanju bespomoćnosti); 4. optuženi je prihvatio dužnost pružanja pomoći (vatrogasci, policajci, doktori itd.); 5. izuzeci propisani zakonom (na primer, vozač koji povredi drugo lice u javnom saobraćaju je dužan da žrtvi pruži pomoć).³⁴ Izuzetkom se smatra i dužnost pružanja pomoći koja proizlazi iz ugovora.³⁵ Na primer, bebisiterka kojoj je povereno dete je dužna da mu pruži pomoć u slučaju opasnosti. Takođe, spasilac na bazenu je dužan da pruži pomoć plivačima u slučaju opasnosti.

U kojoj meri individualizam i sloboda volje gospodare američkim društvom i stručnom javnošću svedoči činjenica da čak i u slučaju navedenih izuzetaka ne postoji uvek dužnost pružanja pomoći. Kod dužnosti pružanja pomoći deci od strane roditelja, dužnost spašavanja postoji samo za vreme dok su deca bespomoćna, tj. za vreme dok su maloletna; sa druge strane, dužnost spašavanja supružnika se odnosi samo na bračne drugove, dok vanbračni drugovi i ljubavnici nisu zaštićeni, za razliku od posade broda i planinara koji su dužni da jedan drugom pruže pomoć u slučaju opasnosti.³⁶

Failure to Provide Immunity to Non-Medical Rescuers, *The John Marshall Law Review*, 4/2010, str. 1103.

33 T. Rodriguez, *Opus citatum*, str. 498.

34 N. Lewin, *Obligation to rescue under American and Jewish Law*, International Conference: "Protecting Human Rights and Democratic Values in an Age of Terrorism", Washington, 2007, str. 383-384; D. Weldon, *Opus citatum*, str. 1102.

35 R. Card, *Opus citatum*, str. 60.

36 P. M. Agulnick, H. V. Rivkin, *Opus citatum*, str. 101-102.

Osnov dužnosti pružanja pomoći može biti okolnost da je učinilac dobrovoljno prihvatio dužnost da se brine o žrtvi. U tom slučaju, lice koje je dobrovoljno prihvatilo da brine o drugom ne može toj osobi uskratiti pomoć u slučaju opasnosti. U jednom slučaju iz starije sudske prakse (Nicholls (1874) 13 Cox CC 75) baka je prihvatila da brine o maloletnoj unuci posle smrti njene majke.³⁷

Nesporno je da je život najvažnije pravno dobro za svakog pojedinca i za svako društvo. S obzirom na to, postavlja se pitanje zašto postoji dužnost pružanja pomoći samo za određene kategorije lica bliskih učiniocu, dok sa druge strane, ne postoji opšta dužnost spašavanja bilo kog lica koje se nađe u neposrednoj opasnosti za život. Da li to znači da ne treba inkriminisati radnju učinioca koji večera u restoranu i u jednom trenutku čuje pozive za pomoć nekog deteta koje se davi u plitkom delu jezera, koji ustane i proveri da li je njegovo dete u opasnosti, a kada se uveri da to nije slučaj, vrati se u restoran ne preduzevši ništa i nastavi da večera.

Na kraju, ne može se osporiti da u pojedinim slučajevima pružanja pomoći lice koje preduzima radnju spašavanja zbog nestručnosti ili nekih drugih razloga može pogoršati stanje ugroženog lica. U slučaju iz 2004. godine (Van Horn v. Watson, 197 P.3d 164, 166 (Cal. 2008)) grupa prijatelja je izašla u grad u dva odvojena automobile da proslavi praznik. Jednim automobilom je upravljala Liza Torti, dok je drugim upravljala Aleksandra Van Horn. U toku noći pri povratku iz grada Van Horn je izgubila kontrolu nad vozilom i udarila u stub na putu. Liza Tort je zaustavila svoj automobil i pokušala da pomogne povređenim putnicima. Po njenim rečima, videla je dim i tečnost koja se izliva iz automobila, zbog čega je smatrala da je moguća eksplozija i smrt svih putnika. Zbog toga je izvukla svoju povređenu prijateljicu Aleksandru iz automobila. Ubrzo je na mesto saobraćajne nezgode stigla ekipa hitne medicinske pomoći koja je povređene prevezla u zdravstvenu ustanovu. Aleksandra je smatrala da joj njena prijateljica nije pružila adekvatnu pomoć, da je bila nepažljiva i da joj je pogoršala povredu. Tužila je Lizu za nehatnu telesnu povredu, navodeći u tužbi da njoj pomoć prijateljice nije bila potrebna. Svedoci događaja su izjavili da je Liza izvukla iz automobila svoju prijateljicu „kao krpenu lutku”.³⁸

Rizik pogoršanja povrede usled pružanja pomoći u pojedinim slučajevima postoji, ali to ne znači da ne treba da postoji dužnost pružanja pomoći, odnosno da nepružanje pomoći treba dekriminalizovati. Gotovo uvek će se dogoditi suprotno, tj. da pružanjem pomoći bude spašen život.

37 R. Card, *Opus citatum*, str. 61.

38 D. Weldon, *Opus citatum*, str. 1097-1098.

Takođe, može se postaviti pitanje kako bi u pomenutom slučaju Đenoveze svedoci događaja pogoršali stanje žrtve da su blagovremeno pozvali policiju.

Literatura

1. A. D. Woolley, A duty to rescue: some thoughts on criminal liability, *Virginia Law Review*, 7/1983.
2. D. Shelton, The Duty to Assist Famine Victims, *Iowa Law Review* (Symposium: International Law and World Hunger), 1985.
3. D. Weldon, Forgotten Namesake: The Illinois Good Samaritan Act's Inexcusable Failure to Provide Immunity to Non-Medical Rescuers, *The John Marshall Law Review*, 4/2010.
4. Đ. Đorđević, *Ugrožavanje života nepružanjem pomoći*, PŽ, 9/2006.
5. E. O. Berenguer et al., *Derecho penal – parte general*, Valencia, 2007.
6. I. Vuković, *Krivična dela nepravog nečinjenja*, Beograd, 2013.
7. J. Ćirić, *Odgovornost za nepružanje pomoći licu koje se nalazi u opasnosti po život*, PŽ, 9/1996.
8. J. Silver, The duty to rescue: a reexamination and proposal, *William and Mary Law Review*, 3/1985.
9. J. Smith, *Criminal Law – Cases and Materials*, London, 1999.
10. K. Laubenthal, H. Baier, *Durch die Ausländereigenschaft bedingte Verbotsirrtümer und die Perspektiven europäischer Rechtsvereinheitlichung*, GA, 5/2000.
11. Lj. Lazarević, *Komentar krivičnog zakonika Republike Srbije*, Beograd, 2006.
12. Lj. Prvan, Efikasnost pomoći kod delikata nepružanja pomoći, *JRKK*, 3/1976.
13. M. Babić, I. Vešović, *Krivično pravo – opšti deo*, Banja Luka, 2009.
14. N. Lewin, Obligation to rescue under American and Jewish Law, International Conference: "Protecting Human Rights and Democratic Values in an Age of Terrorism", Washington, 2007.
15. P. M. Agulnick, H. V. Rivkin, Criminal Liability for Failure to Rescue: A Brief Survey of French and American Law, *Tauro International Law Review*, 1/1998.

16. P. Seago, *Criminal Law*, London, 1994.
17. R. Card, *Criminal Law*, Oxford, 2012.
18. S. Twerski, Affirmative Duty after Tarasoff, *Hofstra Law Review*, 3/1983.
19. T. Rodriguez, I Am My Brother's Keeper: A Trend Towards Imposing a General Duty Upon a Bystander to Assist a Person in Danger, *Boston College Law Review*, 2/85.
20. Z. Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, 2006.

DECRIMINALIZATION OR INCRIMINATION OF FAILURE TO RESCUE

Risimović Radosav

The Academy of Criminalistic and Police Studies

Abstract: In the first part of the paper the specific elements of the offense failure to rescue have been analyzed. Circumstances which give the act more severe form are serious health damage or other serious bodily injury of the person who was in imminent danger to life due to failure to rescue and the death of the person who was in imminent danger to life due to failure to rescue. The author explains the understanding according to which more severe forms of the offense failing rescue should be decriminalized from Article 127, Paragraph 2 and 3 of the CCS. In addition, special attention has been paid to consideration of committing this offense.

The second part refers to the reasons which, in American literature and jurisprudence stand out in favor of decriminalization of failure to rescue. The author explains his disagreement with the view that providing assistance is decision of each individual, i.e. that there is no duty to any person to provide assistance to the endangered in case of imminent danger to life.

ОГРАНИЧЕЊА ОСТВАРИВАЊА СЛОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕСТИ У ЦИЉУ ЗАШТИТЕ ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Дарко Симовић¹

Сретен Југовић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Драгутин Аврамовић

Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

Апстракт: Слобода вероисповести, као једно од основних људских права, подразумева потпуну духовну независност појединца, која се огледа у слободном одабиру верског опредељења. Међутим, не треба занемарити друштвену димензију овог људског права, која произлази из групног карактера традиционалних религија. Управо из тог разлога манифестовање верског опредељења подлеже одређеним ограничењима. Наиме, остваривање слободе вероисповести може бити у нескладу са остваривањем неких других људских права, а такође може противречити и неким другим друштвеним вредностима, као што су развијање духа толеранције или очување јавног реда, друштвеног мира и безбедности. Безбедност грађана је посебно угрожена ширењем фундаментализма који се у савременој Европи преvasходно везује за ислам. Као одговор на све агресивније ширење религије јавним простором, које за последицу има угрожавање јавне безбедности, у пракси појединих држава секуларизам добија милитантну димензију. Милитантни облик секуларизма је карактеристичан за Француску и Турску, а у раду се приказују поједини примери такве политичке праксе.

Кључне речи: слобода вероисповести, религија, лаицитет, милитантни секуларизам.

Увод

Слобода вероисповести представља једно од основних људских права које у аспекту одабира верског опредељења, укључујући и атеизам као поглед на свет, не подлеже ограничењима. Ово људско право не подлеже суспензији чак ни у ванредним околностима. Међутим, постоје одређена ограничења у изражавању сопственог верског

1 Ванредни професор, darko.simovic@kpa.edu.rs

2 Ванредни професор, sreten.jugovic@kpa.edu.rs

опредељења. Илустрације ради, парафразирамо решење предвиђено Европском конвенцијом (а сличне норме садрже и други међународни документи, као и наш Закон о црквама и верским заједницама у чл. 3, ст. 1): слободу исповедања вере или убеђења могуће је ограничити уколико је то неопходно у интересу јавне безбедности или да би се заштитио јавни ред, здравље, морал или основна права и слободе других (чл. 9). Да би таква ограничења била предвиђена неопходно је да она буду установљена законом и да буду нужна у демократском друштву.

О значају слободе вероисповести изјашњавао се Европски суд у својој јуриспруденцији у више наврата. У једној од познатијих одлука, *Kokkinakis v. Greece* (1993), Европски суд је закључио „да је слобода мисли, савести и вероисповести конститутивни елемент демократског друштва и његовог плуралистичког карактера. Она је од суштинског значаја за идентитет верника и заштиту њиховог животног става, али је од непроцењиве вредности и за атеисте, агностике, скептике и незаинтересоване“.³ Како се истиче у теорији, најбитнији аспект ове одлуке је идентификовање слободе вероисповести као средства за заштиту и унапређење демократског плурализма.⁴ Међутим, неопходна претпоставка за постојање демократског плурализма је државна неутралност према религији. Европски суд је у предмету *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova* (2001) државну неутралност у сфери религије дефинисао као нужност за „очување плурализма“. У супротном, може се говорити о моделу државне цркве који подразумева институционализоване везе између државе и цркве које за своју крајњу последицу имају и проглашење једне цркве званичном, државном верском установом. Такав политички амбијент, начелно посматрано, подразумева фаворизовање једне верске заједнице, а изузетно и више њих, што је неспојиво са идеалом установљавања демократског плуралистичког друштва.

Имајући у виду да је претежнији број савремених држава у већој или мањој мери мултиконфесионалан, намеће се закључак да таква социјална структура захтева потпуно раздвајање државе и цркве, али и препознавање и признавање улоге коју религија има у друштвеном

3 Видети више Џ. Мурдок, *Слобода мисли, савести и вероисповести – Водич за примену члана 9 Европске конвенције о људским правима*, Београд, 2008, 71 и даље.

4 Z. Calo, „Pluralism, Secularism and the European Court of Human Rights“, *Journal of Law & Religion*, Vol. XXVI, 2010, 102.

животу.⁵ Уосталом, неутралност државе у сфери религије је и настала као последица практичног решавања конфликта између различитих верских групација. О неутралности државе у сфери религије може се говорити као о уставноправном захтеву да се постојеће верске заједнице узајамно толеришу, да држава позитивно делује на коегзистенцију различитих религија, да је неопходно „умерено раздвајање“ државе и цркве, да је под претпоставком забране увођења државне цркве забрањено привилеговање једне вере и да држава мора спречавати тоталну идентификацију са једном верском доктрином као и тоталитарне тенденције партикуларних религија.⁶ Као наличје читаве идеје да држава треба да буде неутрална према религији, појављује се и неминован захтев да она буде секуларна.

Сваки облик секуларизма обележавају два основна принципа. Први је принцип одвојености државе и цркве, који подразумева непостојање државне религије, док је други принцип слободно остваривање вероисповести, који обухвата не само право на слободан избор верског опредељења, већ и право да се не верује.⁷ Принцип одвојености државе од цркве тековина је Француске револуције, „у којој се створио специфични француски појам *laïcité*, који означава више од просте идеје сепарације државе и цркве и тесно је повезан са појмом секуларне државе“⁸.

Премда начело секуларизма доминира у Европи, може се уочити да је савремени европски политички простор заснован на раскораку нормативног и стварног. Наиме, многе државе, иако у основи секуларне према уставним одредбама, нису успеле да елиминису религију из јавног живота, што може генерисати бројне друштвене проблеме.⁹ Све је присутније становиште да утицај религије значајно снажи у друштвеном животу.¹⁰ Наиме, услед масовних миграција, појачава се

5 М. Драшкић, *Устав Србије: Стриктна или кооперативна одвојеност цркве и државе?*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, 2.

6 Е. Шарчевић, „Принцип `неутралност`: однос религије и државе у њемачком државном праву (уз превод изабраних одлука Савезног уставног суда СР Њемачке)“, *Друштвена истраживања – Часопис Правног факултета у Зеници*, Зеница, 3/2008, 21.

7 J. Casanova, “The secular and secularism”, *Social research*, Vol. 76, 2009, 1049-1066.

8 С. Аврамовић, *Прилози настанку државно-црквеног права у Србији*, 40-41. Видети детаљно М. Божић, *Лаичка република, Преображаји француског модела односа цркве и државе*, Београд, 2014.

9 R. J. Neuhaus, “Secularizations”, *First things*, February 2009, 24.

10 A. Sajo, “Preliminaries to a concept of constitutional secularism”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6, No. 3&4, 2008, 605.

религиозност и староседелаца и придошлица, а све у циљу очувања сопственог идентитета који је у таквим околностима значајно угрожен.¹¹ Један од новонасталих проблема је и тај што, с једне стране, снажнији утицај религије у друштву отежава интегрисање религиозних мањина у друштвену заједницу, а с друге стране, снажније присуство религије угрожава темеље модерне уставне државе – неутралност и секуларизам.¹² Као крајња консеквенца свих ових непожељних трендова је и угрожавање јавне безбедности.

Безбедност грађана је посебно угрожена ширењем фундаментализма који се у савременој Европи преваходно везује за ислам. Фундаментализам се одређује као „политички покрет екстремне деснице који у контексту глобализације (...) манипулише религијом (...) у циљу остваривања својих политичких циљева“ (М. А. *Helie-Lucas*).¹³

Према томе, опасност од злоупотребе религије је реална и стварна, а институционални модел секуларне државе не предвиђа одговарајуће механизме заштите.¹⁴ У теорији све више доминира становиште да секуларна држава није у стању да креира одговарајући оквир коегзистенције за цело друштво у условима плурализма.¹⁵ Уколико је секуларизам слаб и неодређен због своје локалне неукорењености, секуларизација је само неискрен половични компромис, сматра Сајо (А. *Sajo*).¹⁶ Односи између цркве и државе су по правилу прожети бројним компромисима и уступцима за које се сматра да су у складу са секуларизмом, а заправо највећи део њих омогућава религији да се проширује јавним простором и да генерише нове друштвене проблеме.

Као један од могућих разлога бујања таквих, изразито непожељних, друштвених процеса, Сајо апострофира да секуларизам „није јасно препознат као уставна вредност“.¹⁷ Ово становиште подразумева, с једне стране, мањи број устава који изричито прокламују начело секуларизма,

11 *Ibid.*

12 P. C. Jimenez Lobeira, Veils, Crucifix and the Public Sphere: What Kind of Secularism? Rethinking Neutrality in a Post/secular Europe”, *Journal of Intercultural Studies*, Vol. 35, No. 4, 2014, 386.

13 Наведено према: K. Bennoune, „Secularism and Human Rights: A Contextual Analysis of Headscarves, Religious Expression, and Women`s Equality Under International Law”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 45, 2007, 373

14 A. Sajo, „Preliminaries to a concept of constitutional secularism”, 605.

15 L. Zucca, „The Crisis of the Secular State – A reply to Prof Sajo”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 7, Issue 3, 2009, 495.

16 *Ibid.*, 499.

17 A. Sajo, „Preliminaries to a concept of constitutional secularism”, 621.

а с друге стране, чак и када се прокламује, целина уставних решења и друге уставне вредности не кореспондирају на одговарајући начин са захтевима секуларизма.¹⁸

Све агресивније ширење религије јавним простором, а превасходно њена злоупотреба која за последицу има угрожавање јавне безбедности, изазвало је у појединим државама праксу милитантног секуларизма. Наиме, милитантни секуларизам „надилази неутралност државе према религији, стварајући при томе својеврсну секуларну грађанску религиозност која не допушта манифестовање религије у јавном животу и секуларизам поставља као суштински елемент модерне нације и део колективног идентитета“.¹⁹

Политичка пракса милитантног секуларизма

Секуларизам се у Француској не доживљава само кроз пасиван и толерантан однос државе према свим верским заједницама, већ он подразумева активну „улогу државе у заштити појединаца од религије“²⁰. Слобода вероисповести је надограђена на начин да држава добија позитивну обавезу заштите појединца од религије. У том смислу, световност државе захтева секуларну и неутралну јавну сферу, као и настојање да се сузбије „клерикални и религиозни утицај на државу и да се успостави униформно, нерелигиозно грађанство и националност“²¹. Управо због такве улоге државе која је на себе преузела обавезу да предузима све мере у циљу заштите појединаца од религије, овај модел се назива милитантним секуларизмом.

Пракса милитантног секуларизма у Француској се постепено развијала, а снажније корене започела је да пушта почетком деведесетих година XX века када су школе у појединим париским приградским

18 О секуларизму („световности“) у нашем Уставу видети полемику Т. Маринковић, „Прилог за јавну расправу о уставности Закона о црквама и верским заједницама“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2011, 367-385; С. Аврамовић, „Поимање секуларности у Србији – рефлексije са јавне расправе у Уставном суду Србије“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2011, 279-301.

19 R. Hirschl, „Comparative constitutional law and religion“, T. Ginsburg, R. Dixon (eds.), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2011, 423.

20 J. Wallach Scott, *The Politics of the Veil*, Princeton University Press, Princeton, 2007, 97-98.

21 R. Ahdar, I. Leigh, *Religious Freedom in the Liberal State*, Oxford University Press, 2005, 73.

насељима постале поприште озбиљних инцидената на верској основи. С обзиром на то да је са начелом световности државе неспојиво ношење верских обележја у јавним установама, поједине девојчице муслиманске вероисповести, које су из религиозних разлога носиле мараме, избациване су из јавних школа.

Ови инциденти у јавним школама на верској основи подстакли су националну дебату о положају муслимана у Француској. Мараме су од искључиво религиозног симбола постале симбол муслиманског идентитета у секуларној држави. Будући да је ношење муслиманских марама постало све присутније, француски министар образовања је 1994. године донео уредбу којом је забрањено ношење упадљивих обележја верског опредељења. Дискретнија обележја су остала дозвољена. Ова уредба је била увертира у нова искључења из школа, а Државни савет Француске се у више наврата изјашњавао поводом тих догађаја. Тако је током јула 1996. године Државни савет оспорио одлуку универзитета који је због анонимних безбедносних претњи забранио улазак студенткињама са марамама. Те исте године у новембру, Државни савет је потврдио искључење 17 студената који су организовали протесте због ревизије интерних аката образовних установа у циљу усклађивања са уредбом министра за образовање.

Имајући у виду да пракса у јавним школама није била једнообразна, као и чињеницу да је тензија на религиозној основи постајала све интензивнија, Француска је 10. фебруара 2004. године донела закон који је забранио ношење упадљивих верских обележја у јавним школама. Закон је доживљаван као промовисање једнакости и заштита секуларне државе и ученика од социјалних и религиозних притисака.²² Премда је његов превасходни циљ да послужи очувању безбедности у јавним школама, несумњиво да је доношење овог закона допринело оснажењу националне безбедности, будући да су поједини инциденти у школама могли да изазову шире друштвене немире. Но, без обзира на његове врлине, овај закон је имао и своју тамнију страну, јер је његова примена мотивисала многе родитеље да своју децу преместе у религиозне школе или да их усмере на студирање на даљину што је децу муслиманске вероисповести још више изоловало и њихов процес интеграције учинило још тежим.²³ Дакле, уместо ка стварању

22 S. Bacquet, "Religious freedom in a secular society: An analysis of the French approach to manifestation of beliefs in the public sphere", Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1753229>, 10.

23 *Ibid.*, 11.

компактнијег грађанског друштва очишћеног од свих религиозних примеса, оваква законска решења су подстицала даљу изолацију верске заједнице муслимана уз подгрејавање све интензивније верске тензије.

С обзиром на то да су поједина решења овог закона задрала у питање остваривања слободе вероисповести, Европски суд је био у прилици да се изјасни о француском моделу секуларизма. Случај *Dogru v. France* (2008) се односио на искључење из школе једанаестогодишње муслиманске девојчице која је одбила да скине мараму за време часова физичког васпитања. Одлука је била заснована на школском правилу да ће неупадљиви знаци манифестовања религиозног опредељења ученика бити поштовани, али да се физичко васпитање обавља у спортској опреми. Према одлуци Државног савета из 1989. године, истицање знакова религиозног опредељења не сме да угрожава здравље или безбедност, да омета образовни процес и образовну улогу наставника, да утиче на ред у школи или нормално функционисање јавног сервиса.²⁴ Европски суд је утврдио да је „улога државе да буде неутрални и непристрасни организатор остваривања различитих религија, вера и уверења“, и да држава има обавезу да „обезбеди међусобну толерантност између супротстављених група“. Према становишту Европског суда, плурализам и демократија морају бити засновани на дијалогу и компромисном духу, који подразумева различите уступке од стране појединаца да би се очували и унапредили идеали и вредности демократског друштва. Овај случај афирмише широко поље слободне процене држава у односу на постизање одговарајуће равнотеже између супротстављених интереса када је реч о остваривању слободе вероисповести. У Француској је, дакле, дат примат очувању секуларности јавне сфере и јавне безбедности у односу на индивидуална права појединаца да остварују слободу вероисповести.

У својим активностима да очисти јавну сферу од непримереног начина остваривања слободе вероисповести Француска је отишла и корак даље. У септембру 2010. године донет је закон који је забранио потпуно покривање лица у јавности уз образложење да таква пракса нарушава републиканске вредности, посебно лаицитет, једнакост мушкараца и жена, грађанство, као и слободу вероисповести.²⁵ Дакле, забрана ношења бурке је мотивисана жељом да се очува идеал

24 27 November 1989, no. 346.893 (Conseil d'Etat).

25 S. Bacquet, "Religious freedom in a secular society: An analysis of the French approach to manifestation of beliefs in the public sphere", 11.

секуларности јавне сфере.²⁶ За кршење ове законске норме прописане су строге санкције, за жену 150 евра, а за мушкарца који је присиљава да носи бурку и до 30.000 евра и једногодишњи затвор. Ипак, премда је доношење ове мере било мотивисано настојањем да се заштите жене муслиманске вероисповести, истиче се да је овај закон допринео да мањине буду стигматизоване, као и да он води у још веће изоловање од шире друштвене заједнице, јер су те жене осуђене на самоизолацију и живот у своја четири зида. Са веома сличним решењима, у погледу забране ношења бурки на јавним местима, и Белгија је донела закон 2011. године. Француска и Белгија су данас две једине државе које су на националном нивоу забраниле ношење бурки на јавним местима.

Када је реч о Европи, пракса милитантног секуларизма одликује још Турску. Имајући у виду изузетно снажан утицај религије у јавној сфери, као један од основних захтева при модернизовању Турске, у првој половини XX века, била је неопходност установљавања начела световности државе. Ово начело је конституционализовано 1937. године. Међутим, световност државе је значајно доведена у питање последње две деценије због бујања политичког исламизма. У таквом политичком амбијенту Уставни суд Турске је у више наврата био позван да штити Устав и принцип световности државе. Његова одбрана демократског секуларног поретка била је усмерена ка забрани исламистичких политичких странака и забрани ношења исламских симбола од стране жена. Традиционално, турска влада је забрањивала ношење бурки женама запосленим у јавном сектору, укључујући и професоре, адвокате, парламентарце. Почетком 80-их година значајно је порастао број студенткиња које су се облачиле у складу са захтевима своје вере, па је 1984. године забрана проширена и на студенте на универзитету.

Због неслагања са политиком турске владе, студенткиња медицине Лејла Сахин (*Leyla Sahin*) се обратила Европском суду, сматрајући да таква пракса крши члан 9 Европске конвенције који јамчи слободу вероисповести. Реч је о студенткињи која, према мишљењу Суда, долази из традиционалне породице муслиманске вероисповести којој је наметнута религиозна дужност да носи исламску мараму. Одлучујући у предмету *Sahin v. Turkey* (2005) Европски суд је потврдио да у „демократским друштвима, у којима постоји неколико религија у оквиру исте популације, може бити неопходно установити ограничења

26 R. Teitel, "Militating Democracy: Comparative Constitutional Perspectives", *Michigan Journal of International Law*, Vol. 29, 2008, 58.

слободе манифестовања нечије религије или уверења у циљу усклађивања интереса различитих група и обезбеђивања да свачија уверења буду поштована“. Европски суд је закључио да „члан 9 не штити сваки акт мотивисан или инспириран религијом или уверењем и не гарантује у свим случајевима право да се у јавној сфери понаша на начин који намеће верско уверење“. Неопходност забране је заснована на „разумном односу пропорционалности између забране и циља који је усмерен ка очувању секуларне природе универзитета“. Сагласно ставу Европског суда, државама је остављено широко поље слободне процене у усклађивању слободе вероисповести и других интереса који могу бити угрожени њеним манифестовањем. У том смислу, остваривање слободе вероисповести у мултиконфесионалном друштву може бити сужено да би се заштитио демократски поредак, као и да би се заштитила лица другачијег верског опредељења.²⁷

Турска влада је исламске мараме оквалификовала као обележје религиозног фундаментализма за остваривање политичких циљева које представља опасност по права жена.²⁸ Допустити да се остварују налози исламских фундаменталиста, све се гласније могло чути међу заговорницима милитантног секуларизма, значило би „стварање новог Ирана“. Уосталом, међу онима који су се здушно залагали за постојеће забране истицања верских обележја на универзитетима има и настрадалих у терористичким акцијама. Списатељица и политичарка Бахрија Учок (*Bahriye Üçok*) је након написа о овој теми страдала од писма-бомбе под неразјашњеним околностима. Новинар (*Uğur Mutcu*) који је писао да је смрт ове жене повезана са њеним супротстављањем пракси исламског облачења на универзитету је две године касније настрадао од подметнуте бомбе у свом аутомобилу.²⁹

Ипак, према појединим гледиштима исказаним у Турској, резонување Европског суда у овом предмету се може сматрати разочаравајућим, јер су жене које практикују муслиманско прекривање главе осећају лоше због апсурда да су угрожене од европске машинерије људских права.³⁰ Наиме, жене које практикују прекривање своје главе муслиманским марамама ће бити стављене пред свршен чин и бити принуђене да се определе за једну од две могућности. С једне стране, могу

27 Z. Calo, "Pluralism, Secularism and the European Court of Human Rights", 104-105.

28 K. Bennoune, "Secularism and Human Rights: A Contextual Analysis of Headscarves, Religious Expression, and Women's Equality Under International Law", 379.

29 *Ibid.*, 380.

30 J. Sugden, "A Certain Lack of Empathy", *Human Rights Watch*, July 1, 2004. Доступно на: <http://www.hrw.org/en/news/2004/06/30/certain-lack-empathy>

остати доследне свом верском убеђењу на уштрб свог универзитетског образовања, што их само додатно може оставити на маргини социјалног живота. С друге стране, такве жене могу због образовања одустати од захтева своје вере и тако пристати на лимитирани опсег слободе вероисповести који им се намеће. Уколико је ношење муслиманских марама на универзитету заиста опасност по друштво, зашто је онда та забрана селективна и не простире се у читавом јавном простору, била је само једна од дилема која је неминовно постављана. Дакле, главна примедба упућена Европском суду се односила на изостанак аргументованог објашњења у којој мери такав вид остваривања слободе вероисповести може угрозити кључне вредности секуларне државе. Очување демократског поретка и безбедност државе су сматране претежнијим вредностима од појединачног интереса студенткиње да носи муслиманска верска обележја и тако јавно изражава своје верско опредељење. Међународна хелсиншка федерација за људска права је такође упутила критике уз образложење да Европски суд није понудио реалне доказе који би оправдавали сузбијање индивидуалних слобода.³¹ Истакнуто је да су индивидуалне слободе жена сузбијене у циљу заштите неких имагинарних општих интереса очувања демократског поретка. Постоји и мишљење да оваква пракса распирује исламофобију која обухвата нападе на муслимане, негативне стереотипе, дискриминацију на послу и законе којима се ограничавају људска права која имају несразмерно негативне ефекте по муслимане.³²

Пракса милитантног секуларизма у Турској је имала за последицу и забрану рада појединих политичких странака. Најупечатљивији пример је свакако забрана рада Партије благостања (*Refah Partisi*) јануара 1998. године која је била владајућа и појединачно најснажнија оновремена политичка странка. Истовремено, њен лидер Еркабан (*Necmettin Erbakan*) је био премијер Турске, што сведочи о значају улоге Уставног суда у одржавању демократског поретка, иако је овај орган наспрам себе имао најтежег могућег такмаца, ефективног носиоца политичке власти. Уставни суд је своју одлуку засновао на чињеници „да је странка постала `центар делатности противних начелу секуларизма` и била је поткрепљена детаљном анализом изјава водећих личности странке, њених посланика и функционера локалне самоуправе, као и анализом

31 K. Bennoune, „Secularism and Human Rights: A Contextual Analysis of Headscarves, Religious Expression, and Women`s Equality Under International Law”, 385.

32 *Ibid.*, 394.

држања странке наспрам њих³³. Таква одлука је оправдавана тезом да принцип секуларизма онемогућава државу да буде пристрасна у односу на одређену веру и успоставља основ за слободу савести и једнакости грађана. Залагање највиших функционера Партије благостања за увођење плурализма правних система, у оквиру којих би своје место пронашло и шеријатско право, као и због спремности да се зарад остварења тих циљева употребљава сила, били су довољно оправдани разлози за забрану ове странке.

О забрани ове политичке странке се изјашњавао и Европски суд. У одлуци *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), Европски суд је истакао следеће: „У време њене забране, Партија благостања је имала стварну могућност да освоји политичку власт и да не буде ограничена компромисима карактеристичним коалицији. Да је Партија благостања предложила програм супротан демократским принципима, њен монопол политичке власти би јој омогућио да установи друштвену заједницу сагласну том програму“. Имајући у виду да је реч о релевантној политичкој странци која би у перспективи самостално могла да освоји политичку власт појавила се јасна и постојећа опасност по демократске институције у држави и на људска права зајемчена Конвенцијом. „С обзиром на такво стање, Суд не може да критикује судство државе чланице због тога што није реаговало раније, јер би онда ризиковало да интервенише превремено и пре него што је дата опасност попримила облик и постала стварна; нити може да га критикује због тога што није чекало, јер би онда ризиковало да доведе политички режим и цивилни мир у опасност“. На овом примеру је видљиво да је Уставни суд Турске само у дело спровео позитивну обавезу државе да обезбеди остваривање људских права појединаца која би несумњиво била угрожена да је Партија благостања била у прилици да у реалности оваплоти свој политички програм.

Уместо закључка

Премда је, номинално посматрано, претежнији број држава Европе које установљавају принцип секуларизма, Силвио Ферари (*Silvio Ferrari*) истиче: „У целокупној ЕУ сарадња држава и верских заједница данас је правило. Кооперација је данас кључни појам у односима цркве

33 Т. Маринковић, *Границе слободе политичког удруживања*, Досије, Београд, 2014, 60-61.

и државе у ЕУ, а после пада комунистичког режима постепено и у целој Европи³⁴.

Када је реч о Србији, Уставом се изричито наводи принцип световности државе (члан 11, став 1). Уз то, уставотворац је додао да су цркве и верске заједнице одвојене од државе (члан 11, став 2), и да се ниједна религија не може успоставити као државна или обавезна (члан 11, став 3). Имајући у виду овакво уставно решење, могло би се закључити да је у Србији установљен принцип строге одвојености државе од цркве.³⁵ Ипак, операционализујући ове уставне норме, законодавац је ипак прихватио модел кооперативне сарадње између државе и цркве. Тако је, на пример, Закон о црквама и верским заједницама предвидео да је за извршавање правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница држава пружа одговарајућу помоћ, на њихов захтев (члан 7), зајемчено је право на верску наставу у државним и приватним основним и средњим школама (члан 40), итд. Таква законска решења сведоче да је у Србији прихваћен уставни модел кооперативне одвојености државе и цркве, а такво становиште је заузео и Уставни суд.³⁶

Постојећа упоредноправна пракса, али и друштвена реалност намећу став да је сарадња између државе и верских заједница неминовност. Међутим, остваривање слободе вероисповести може бити у нескладу са остваривањем неких других људских права, али такође може противречити неким другим друштвеним вредностима, као што су развијање духа толеранције или очување јавног реда, друштвеног мира и безбедности. У Европи уопште, а посебно у Француској, питање слободе вероисповести се превасходно сагледава кроз неопходност

34 Наведено према: С. Аврамовић, *Прилози настанку државно-црквеног права у Србији*, 107.

35 Видети: Марија Драшкић, „Устав Србије: Стриктна или кооперативна одвојеност цркве и државе?“, 3.

36 Одлука Уставног суда од 16. јануара 2013. године, број предмета I Uz 455/2011; Службени гласник РС бр. 23/13. Видети нарочито мишљење које је за потребе расправе на Уставном суду Републике Србије дао истакнути немачки професор G. Robbers, „Specific Treatment of Traditional Churches and Religious Communities Provided for in the Act on Churches and Religious Communities of the Republic of Serbia“, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review* 3/2010, 265-284.

успостављања равнотеже између индивидуалних и колективних права, тако да се претежнијој вредности даје примат.³⁷

Несумњиво, сепарација државе и цркве представља један од најбитнијих прогреса у људској историји, а то је уједно и једини пут који омогућава толеранцију, коегзистенцију и демократију у оквиру државе.³⁸ Управо из тог разлога оправдано је да одбрана секуларних вредности добије и милитантну димензију уколико је то неопходно. Пракса милитантног секуларизма је нужна све док не буде установљено постсекуларно друштво које је засновано на широко распрострањеној свести грађана да живе у секуларном друштву. Дакле, реч је о процесу, идеалу коме треба тежити и који из ове перспективе може деловати недостижно. Нема дилеме да начело световности државе представља једини могући одговор савремених демократских система на изазове које пред њих поставља религија. Секуларизам ни на који начин не сме бити доведен у питање, јер он представља неопходну претпоставку савременог конституционализма.³⁹

Литература

1. Мурдок, Џ; *Слобода мисли, савести и вероисповести – Водич за примену члана 9 Европске конвенције о људским правима*, Београд, 2008.
2. Calo, Z: "Pluralism, Secularism and the European Court of Human Rights", *Journal of Law & Religion*, Vol. XXVI, 2010, 102.
3. Драшкић, М; *Устав Србије: Стриктна или кооперативна одвојеност цркве и државе?*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, 2
4. Шарчевић, Е; „Принцип неутралност: однос религије и државе у њемачком државном праву (уз превод изабраних одлука Савезног уставног суда СР Њемачке)“, *Друштвена истраживања – Часопис Правног факултета у Зеници*, Зеница, 3/2008, 21.

37 О овом питању код нас видети С. Аврамовић, Д. Ракитић, „Колективна права и верска слобода у Србији (историјскоправно утемељење)“, *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије* (приредио М. Јовановић), Београд, 2009, 95-118.

38 K. Bennoune, „Secularism and Human Rights: A Contextual Analysis of Headscarves, Religious Expression, and Women`s Equality Under International Law”, 374.

39 A. Sajo, “Preliminaries to a concept of constitutional secularism”, 620.

5. Casanova, J; "The secular and secularism", *Social research*, Vol. 76, 2009, 1049-1066.
6. Аврамовић, С; Прилози настанку државно-црквеног права у Србији, 40-41.
7. Божић, М; Лаичка република, Преображаји француског модела односа цркве и државе, Београд, 2014.
8. Neuhaus, R. J; "Secularizations", *First things*, February 2009, 24.
9. Sajo, A; "Preliminaries to a concept of constitutional secularism", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6, No. 3&4, 2008, 605.
10. Jimenez Lobeira, P. C; Crucifex, V; Sphere, P; What Kind of Secularism? Rethinking Neutrality in a Post/secular Europe", *Journal of Intercultural Studies*, Vol. 35, No. 4, 2014, 386.
11. Bennoun, K; „Secularism and Human Rights: A Contextual Analysis of Headscarves, Religious Expression, and Women’s Equality Under International Law”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 45, 2007, 373
12. Zucca, L; The Crisis of the Secular State – A reply to Prof Sajo”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 7, Issue 3, 2009, 495.
13. Маринковић, Т; „Прилог за јавну расправу о уставности Закона о црквама и верским заједницама“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2011, 367-385;
14. Аврамовић, С; „Поимање секуларности у Србији – рефлексije са јавне расправе у Уставном суду Србије“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2011, 279-301.
15. Hirschl, R; "Comparative constitutional law and religion", T. Ginsburg, R. Dixon (eds.), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2011, 423.
16. Wallach S. J; *The Politics of the Veil*, Princenton University Press, Princenton, 2007, 97-98.
17. Ahdar, A; Leigh, I; *Religious Freedom in the Liberal State*, Oxford University Press, 2005, 73.

18. Bacquet, S; "Religious freedom in a secular society: An analysis of the French approach to manifestation of beliefs in the public sphere", Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1753229>, 10.
19. Bennoune, K; „Secularism and Human Rights: A Contextual Analysis of Headscarves, Religious Expression, and Women`s Equality Under International Law”, 379.
20. Sugden, J; A Certain Lack of Empathy, Human Rights Watch, July 1, 2004. Доступно на: <http://www.hrw.org/en/news/2004/06/30/certain-lack-empathy>
21. Маринковић, Т; Границе слободе политичког удруживања, Досије, Београд, 2014, 60-61.
22. Аврамовић, С; Прилози настанку државно-црквеног права у Србији, 107.
23. Драшкић, М; „Устав Србије: Стриктна или кооперативна одвојеност цркве и државе?“.

LIMITATION OF RELIGIOUS FREEDOM EXERCISING AIMING TO
PUBLIC SECURITY PROTECTION

Darko Simovic

Sreten Jugovic

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Dragutin Avramovic Faculty of Law, University of Novi Sad.

Abstract: Religious freedom as a fundamental human right comprehends full spiritual independence of an individual, including free choice of religious conviction. However, one cannot neglect social dimension of that fundamental human right as a result of its collective character, particularly inherent to traditional religions. This is why certain limitations on freedom to manifest religion or belief are also to be established, as it may contradict to exercise of other human rights or to other social values, such as fostering tolerance or maintaining public order, social harmony and security. Endangered security of citizens became quite frequent particularly due to increasing fundamentalism, which is usually connected in contemporary Europe to radical Islam. As a response to the aggressive

broadening of religion in a public sphere which jeopardizes public security, in the practice of some states secularism is developed in a quite militant manner. Militant secularism as a kind of reaction to public security endangering is particularly characteristic for France and Turkey. Some elements of that political practice are analyzed in this paper.

КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ИСТРАГЕ ПОЖАРА И ЕКСПЛОЗИЈА

Дарко Маринковић¹

Зоран Ђурђевић²

Криминалистичко-полицијска академија Београд

Апстракт: Нужност спровођења криминалистичких истрага пожара и експлозије произилази из чињенице да је реч о криминалистички релевантном догађају, иако пожари и експлозије, *per se*, не представљају аутономна кривична дела прописана кривичним законом. Први сегмент таквих истрага усмерен је на утврђивање узрока пожара и експлозија и доминантно је прожет форензичким анализама предмета и трагова, у првом реду оним који су прикупљени са лица места. У другој фази истраге, која је супсидијарна у односу на прву, до изражаја долази криминалистичка анализа утврђених чињеница, које треба повезати са радњом човека. У самој истрази се посебан акценат мора ставити на мотив изазивања пожара и експлозије, као индицији која треба да укаже на учиниоца.

Кључне речи: пожари, експлозије, паљевине, криминалистичка истрага, узрок пожара, аутомобил-бомба

1. Пожари и експлозије као криминалистички релевантан догађај

Појмови *ватра* и *пожар* често се сматрају синонимима, с обзиром да се и под једним и под другим подразумева процес горења – реч је о хемијском процесу у коме се комбинују хемијске материје са кисеоником из ваздуха, обично дајући јаку светлост, топлоту и дим.³ Ипак, дистинкцију прави чињеница да је ватра процес горења под контролом човека, док се за пожар то не може рећи – пожар је *процес горења изван*

1 Проф. др Дарко Маринковић, darko.marinkovic@kpa.edu.rs

2 Проф. др Зоран Ђурђевић, zoran.djurdjevic@kpa.ed.rs

3 *Oxford Dictionaries*, Интернет: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/fire>

човекове контроле.⁴ Да би дошло до ватре или пожара морају се стећи четири услова, који чине тзв. *тетраедар пожара* – присуство гориве материје, извор топлоте, кисеоник и термичко-хемијска ланчана реакција.⁵ Ватра, односно процес горења, започиње паљењем гориве материје енергијом из *извора топлоте*, која се простире даље, на друге делове предмета или на друге објекте. Како би се што потпуније сагледао феномен настанка и ширења ватре важно је познавање *начина простирања топлоте*. У том смислу, разликује се простирање топлоте *провођењем* (кондукцијом), *преношењем* (конвекцијом) и *зрачењем* (исијавањем, радијацијом).⁶

Експлозивне материје су материје које деловањем спољног импулса, у облику топлоте, удара или трења, изазивају екстремно брзе хемијске реакције (експлозија). Према одредбама *Закона о промету експлозивних материја*⁷ експлозивне материје су чврсте и течне хемијске материје које имају особину да, под спољним дејством, експлозивним хемијским разарањем ослобађају енергију у виду топлоте или гасова, предмети напуњени експлозивним материјама и средства за паљење, ватрометни и слични предмети. *Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима*⁸ под (привредним) експлозивима подразумева материје које се употребљавају за рушење или обликовање објеката и материјала енергијом ослобођеном хемијским реакцијама експлозивног разлагања, док се средствима за паљење експлозива сматрају све врсте каписла, упаљача и штапина и пиротехничка средства која се употребљавају при минирању.

Пожари и експлозије добијају статус *криминалистички релевантног догађаја* у случају постојања сумње да су изазвани умишљајном или нехатном радњом човека.⁹ У циљу провере такве сумње спро-

4 Слично – Ž. Radmilović; T. Kolar-Gregorić, *Kriminalističko istraživanje požara – kriminalističko-tehničko gledište*, U: *Policija i sigurnost*, Zagreb, god. 19, broj , 2010, str. 50-51.

5 *Information about the Fire Triangle/Tetrahedron and Combustion*, Fire Safety Advance Centre, Интернет: <http://www.firesafe.org.uk/information-about-the-fire-triangle-tetrahedron-and-combustion/>

6 Д. Млађан, *Спречавање и сузбијање пожара, хаварија и експлозија*, Београд, 2009, стр. 55.

7 *Службени лист СФРЈ*, број 30/85, 6/89, 53/91; *Службени лист СРЈ*, број 24/94, 28/96, 68/2002

8 *Службени гласник СРС*, број 44/77, 45/85, 18/89; *Службени гласник РС*, број 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005.

9 Д. Маринковић, О. Лајић, *Криминалистичка методика*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 6-8.

води се криминалистичка истрага, како би се дошло до сазнања да ли је конкретан пожар, односно експлозија, у вези са људском делатношћу или не - позитиван одговор на ову дилему захтева даље криминалистичке активности, које се фокусирају на идентификацију лица које је пожар/експлозију изазвало. Први сегмент истраге, усмерен на утврђивање узрока (природан, нехатан, умишљајан), доминантно прожимају форензичке анализе предмета и трагова са лица места, док у другом, супсидијарном,¹⁰ до изражаја долази криминалистичка анализа утврђених чињеница, које треба повезати са радњом човека. Када је реч о паљевини, односно умишљајно узрокованој експлозији, посебан акценат се ставља на *мотив* њиховог изазивања, као индицији која треба да укаже на учиниоца.

2. Прејудицијално питање криминалистичке истраге – узрок пожара и експлозије?

Једно од два кључна питања у истрагама пожара и експлозија јесте како је до њих дошло, односно који је њихов *узрок*. Разумевање узрока има вишеструки значај, од утврђивања евентуалне кривнице одређеног лица у настајању пожара и експлозија, па до предузимања превентивних мера у циљу избегавања њиховог избијања убудуће.

Поред разликовања узрока пожара према начину стварања топлоте која доводи до запаљења, посебан значај има тзв. *криминалистичка* подела узрока пожара, заснована на критеријуму да ли је узрок пожара у вези са људском радњом и ако јесте какав је карактер те радње. У том смислу можемо разликовати:

1. природне узроке пожара;
2. пожаре изазване људском непажњом или нехатом, укључујући и пожаре изазване дечјом игром (нехатни пожари);
3. намерно изазване пожаре (паљевине);
4. пожаре непознатог порекла (када се узрок пожара не може установити).

Природне силе и појаве често могу изазвати пожар, чији настанак у том случају нема везе са поступцима и вољом човека. Топлота која изазива пожар у оваквим случајевима настаје услед атмосферског пражњења електрицитета, земљотреса или топлотног деловања сунца.

10 Овај део истраге је супсидијаран у односу на први, тј. надовезује се на њега само у случају да се у првом делу констатује умишљајно или нехатно поступање човека као узрочника пожара.

Случајни или нехатни узроци пожара јављају се као резултат човекове радње произашле из несавесног рада, непажње, незнања или непредузимања одговарајућих мера спречавања пожара, у односу на које на страни учиниоца може постојати умишљај или нехат. Дешавају се у разним технолошким процесима, при раду за машинама, руковању са лако запаљивим и експлозивним материјалима, манипулисању са разним уређајима и апаратима, неодговорним третирањем цигарета, шибица и упаљача, непоштовањем прописаних стандарда у вези спречавања или онемогућавања избијања пожара и сл.¹¹ Треба истаћи да због овог узрока најчешће долази до пожара,¹² док, са друге стране, пракса показује да је у већини случајева тешко разграничити да ли је до пожара дошло услед нехата или намерно пропуштене или извршене људске радње.

Велики број пожара изазива човек непажљивим поступањем са дуваном и средствима за његово конзумирање, попут неопрезног одбацивања опушка цигарете или палидрвца шибице.¹³ Ови пожари се најчешће дешавају у шумама, пољима или њивама, за време великих суша, у погонима, радионицама, канцеларијама и сл. Нису ретки ни случајеви у којима лица заспала са неугашеном цигаретом смртно страдају, услед паљења постељине и осталих делова намештаја. Изазивање пожара опушком (било из нехата или намерно) се у већини случајева не може доказати лабораторијским анализама, с обзиром да су изгарања у центру пожара потпуна, док су продукти који настају његовим сагоревањем исти као и код већине других материјала који се налазе на згаришту (хартија, материјали који садрже азот и др.).

Дечја радозналост, у смислу одговора на питање шта се дешава када нешто гори, дечји несташлук и сл., могу бити узрок паљења ватре на отвореном или затвореном простору, која неретко измиче контроли и прераста у пожар. Доступност шибице или упаљача деци доводи до опонашања старијих у њиховом коришћењу. Играње са електричним

11 Ж. Алексић; П. Костић, *Пожари и експлозије*, Београд, 1982, стр. 198.

12 Према Алексићу и Костићу (1982, стр. 198) више од половине насталих пожара је узроковано случајним или нехатним поступцима човека, док Млађан (2009, стр. 291) и Радмилац и Јованов (2000, стр. 78) истичу да статистички подаци указују на цифру од преко 80%.

13 Истраживање спроведено од стране *Лондонске ватрогасне бригаде* показало је да скоро половину од укупног броја ненамерних пожара у стамбеним објектима чине пожари узроковани неопрезним поступањем са цигаретама и средствима за пушење. Навед. према – I. K. Pepper, *Crime Scene Investigation: Methods and Procedures*, Open University Press, 2005, p. 92.

уређајима, грејним телима или сијалицама без надзора и сл., може узроковати пожар у кући или стану.

Према подацима америчког *Националног удружења за заштиту од пожара (National Fire Protection Association)*, десет најчешћих узрочника пожара у домовима су:¹⁴

1. *уређаји и опрема за кување* – термичка обрада хране у кухињи, без надзора, печење или пржење на високим температурама, уз употребу уља или масти, кухињске крпе или папирни убриси близу извора топлоте;
2. *уређаји и опрема за грејање* – пећи, димњаци, грејалице, небезбедна удаљеност намештаја, завеса, одеће и обуће од грејних тела и сл;
3. *непажљиво конзумирање цигарета* – пушење у кући, посебно спаваћим собама, од стране поспаних лица или лица под дејством алкохола или седатива;
4. *електрични уређаји у домаћинству* – лоше прикопчани или оштећени каблови или утичнице, преоптерећеност електричног система укљученим уређајима, постављање струјних каблова испод делова масивног намештаја који их може оштетити, употреба продужних каблова сумњивог квалитета;
5. *свеће* – држање упаљених свећа на неравним површинама, близу запаљивих материјала, доступност деци или кућним љубимцима, остављање упаљених свећа током дана или ноћи без надзора;
6. *играње деце са ватром* – дечја радозналост (шта се дешава када нешто гори) или несташлук, остављање шибица или упаљача на местима где су доступни деци;
7. *неадекватна (лоша) електроинсталација* – посебно старије куће и станови, истовремено коришћење више електричних апарата што оптерећује електромрежу;
8. *непажљиво руковање са запаљивим супстанцама* - горива, растварачи, средства за чишћење, разређивачи, лепкови, боје и сл., могу се запалити или експлодирати ако се чувају непрописно;
9. *божићне јелке и њихова светлосна декорација* – држање јелке близу извора топлоте, оштећени каблови и сијалице на јелци као декорација, свеће близу јелке и сл.;

14 *National Fire Protection Association*, <http://www.nfpa.org/research/reports-and-statistics/fire-causes>

10. *роштиљи* – коришћење у затвореном простору, употреба замашћених и неочишћених делова роштиља који се могу запалити, близина столњака и дрвећа, неисправна гасна инсталација на роштиљу.

Посебан значај у третирању нехатно узрокованих пожара и експлозија представља *непоштовање прописаних стандарда* у циљу спречавања или онемогућавања њиховог избијања. У овим случајевима последице често могу бити уништење и оштећење имовине у великом обиму или људски животи.

У циљу онемогућавања избијања пожара и експлозија постоје стриктно прописане норме, стандарди и процедуре које се морају поштовати при изградњи пословних, стамбених или јавних објеката (квалитет електроинсталација, димњака, противпожарни излази, противпожарна опрема и сл.), котлова, парне и гасне инсталације и грејних тела, док се као гарант њихове примене законом прописује надлежност посебних служби које издају потврде, односно сертификате о испуњености таквих стандарда. Непоштовање противпожарних и сигурносних норми и стандарда може бити умишљајно (различити мотиви – уштеда у материјалу, уградња јефтинијих материјала, примање мита за издавање дозвола у случају неиспуњених стандарда и сл.) или нехатно, али оно што је важно у таквим случајевима јесте чињеница да такве радње нису мотивисане избијањем пожара и/или експлозије.¹⁵

15 Пожар у препуној новосадској дискотеци *Контраст*, који је избио 01.04.2012. године око 02 часа, шокирао је својим последицама целу српску јавност. Шест младих живота, три девојке и три младића, страдали су угушени у њему. Трагичне последице захтевале су утврђивање одговорности. Налази тимова *Национално-криминалистичког центра* и *Института за превентиву* показали су да су узрок пожара кратки спојеви на инсталацијама. У поступку је било и тврдњи сведока да су пожар изазвале прскалице, односно упаљена бакља као део декорације плесне групе на бини. Објекат у коме је била смештена дискотека није имао употребну дозволу са становишта заштите од пожара, нити дозволу за рад.

Трагедија у дискотеци *Контраст* био је трећи велики пожар у последњих неколико година у Новом Саду са људским жртвама – 2008. године у кафићу *Ланж* је настрадало осморо младих, док су у пожару у хотелу *Путник* 2007. године живот изгубиле три особе.

Супружници Р. В. и З. В. су погинули 25 марта 2015. године у породичном дому у Меленцима, када је експлодирао парни котао. Несрећа се догодила око 5.30 часова, у просторији иза куће, у којој се налазио плински и електрични котао, који су били повезани с централним грејањем инсталираним у кући.

У односу на претходно речено може се закључити да код нехатних пожара и експлозија сам узрок, односно стање које доводи до пожара или експлозије може бити резултат умишљајне или нехатне радње човека, али да у односу на конкретан пожар и експлозију узроковане наведеним, умишљајним или нехатним поступцима, на страни учиниоца мора постојати нехат. Другим речима, људска радња или пропуштање радње која узрокује пожар или експлозију није мотивисана тиме да до њих и дође, већ су мотиви друге природе (најчешће имовински) или је у питању чист нехат, непажња или немар.

Када је реч о експлозијама и њиховом узрочно-последичном односу са пожарима, може се констатовати да је реч о двостраном односу – са једне стране пожари могу узроковати експлозије, док су, са друге стране, саме експлозије чести узрочници пожара и других хаварија. Као и код пожара, у одређеним случајевима експлозија може бити узрокована независно од радње човека, попут експлозије природног гаса, али се и надовезати на претходно изазвани пожар или хаварију. Када је реч о нехатно узрокованим експлозијама, њима су посебно угрожени објекти у којима се производе, прерађују или складиште запаљиви гасови и течности. Због штетних последица које по људе и околину може имати недозвољено и неодговорно поступање са експлозивима и експлозивним материјама, *Кривични законик* прописује већи број кривичних дела којима се санкционишу таква понашања, попут *недозвољеног поступања са експлозивним и запаљивим материјалом* (члан 286 КЗ-а) или *недозвољене производње, држања, ношења и промета оружја и експлозивних материја* (члан 348 КЗ-а).

3. Умишљајно узроковани пожари и експлозије

Паљевине су пожари изазвани свесном, умишљајном људском делатношћу - човек предузима одређене радње како би изазвао пожар и то по правилу чини са одређеном намером (рационалном или ирационалном). Узрок паљевине је у директној вези са умишљајним поступањем, које се управо и реализује како би се изазвало неконтролисано сагоревање материје.¹⁶

16 Према *FBI*-у, под паљевином (*arson*) се подразумева било који облик намерног паљења или покушаја да се спали стамбена кућа, јавна зграда, моторно возило, односно ваздухоплов, лична имовина другог итд. У *САД*-у су током 2001. године истраге поводом пријављених паљевина у само 16% резулти-

Код паљевине учинилац има за циљ да се ватра брзо прошири, да се тешко може угасити или локализовати, односно да се запаљена имовина што више уништи или оштети. Зато се у пракси на лицу места често среће више извора пожара који међусобно нису природно и/или логично повезани, као и да учинилац у затвореном простору отвара врата или прозоре како би кисеоник лакше продирао и утицао на даље ширење ватре. Сама запаљива материја се на месту пожара може налазити с обзиром на природу (четинарска шума, сува травната ливада), конструкцију (брвнара) или намену (складиште горива) објекта на коме се пожар изазива, али може бити и донета од стране учиниоца, како би подстакла и убрзала процес горења. У другом случају је реч о коришћењу тзв. *катализатора* – лако запаљивих супстанци које бурно сагоревају, убрзавајући процес горења и ширећи ватру на околне предмете. Најзаступљенији катализатори код паљевина свакако су бензин, петролеј и керозин, али то може бити и обичан папир (новине), сено или слама.

Извор паљења, са аспекта времена изазивања пожара, може бити тренутног или временски одложеног дејства. Тренутно узроковање пожара подразумева активирање извора паљења и изазивање процеса горења у тренутку док се учинилац налази на лицу места. Неискусне особе, које нису упознате са различитим типовима горива и брзином њиховог сагоревања, могу се озбиљно повредити или животно страдати, заробљене у сопствено изазваном пожару. Међутим, коришћење направа које одлажу дејство извора паљења омогућава преступнику да место догађаја напусти пре него што пожар избије. Тиме избегава повређивање при изазивању пожара и/или ризик да ће, при бекству са лица места, бити виђен од стране других лица (сведока), али му обезбеђује и алиби уколико истрага укаже на њега као потенцијалног учиниоца.

Умишљајно активирање експлозива у криминалне сврхе подразумева поступање са експлозивним направама (комбинација експлозива и детонатора), у циљу непосредног (нпр. убиство) или посредног (нпр. уништење препреке и омогућавање извршења тешке крађе) остварења последице кривичног дела. Слично као и код пожара, ни изазивање експлозија није предвиђено као аутономно кривично дело, већ радња извршења неког од њих. Тако нпр., изазивање експлозија је прописано

рале лишењем слободе учиниоца, док је тек у 2% дошло до осуђујуће пре-суде. Навед. према - *Juvenile Firesetter Intervention Specialist II, Student Manual, Federal Emergency Management Agency, 2006, p. 48.*

као једна од алтернативних радњи извршења кривичног дела *тероризма* (члан 391) или *употребе смртоносне направе* (члан 278 КЗ-а). У другом случају изазивање експлозије није законом експлицитно дефинисано као радња извршења, али се кривично дело, између осталог, може реализовати и на овај начин (нпр. *уништење или оштећење туђе ствари* - члан 212 или *тешко убиство* – члан 114 КЗ-а).

Лишење живота одређених лица активирањем експлозивних направа постаје све раширенија појава. По правилу, такве *ликвидације* су саставни део миљеа организованог криминала и обрачуна најразноврснијеврсте, одборбезапревлашћуи елиминацијекриминалне конкуренције, па до освете и убиства припадника истражних органа.¹⁷ Експлозивни се постављају на најразличитија места и објекте са којима потенцијална жртва долази у додир, зависно од могућности да се то учини неопажено. То може бити кућа или стан потенцијалне жртве, њен аутомобил или друго превозно средство, пакет који се путем поште или курирске службе испоручује на адресу жртве, клупа у парку на

17 Два највећа борца против мафије у Италији, судије Ђовани Фалконе (Giovani Falcone) и Паоло Борселино (Paolo Borsellino), убијени су у размаку од пар месеци, у атентатима реализованим активирањем великих количина експлозива. Прво је 23. маја 1992. године, на путу од аеродрома до Палерма, у стравичној експлозији разнето возило у којем се налазио судија Фалконе. Поред Фалконеа, погинули су и његова супруга и тројица телохранитеља. Истрага је показала да је око 500 килограма експлозива било постављено у каналу за одводњавање, испод пута којим је наишла колона возила са Фалконеом. Борселино је доживео судбину свог пријатеља и претходника – лишен је живота у тренутку када је долазио да обиђе своју мајку у Палерму. Око 100 килограма експлозива постављено је у аутомобил паркиран близу улаза у зграду судијине мајке. У тренутку када је, у пратњи телохранитеља, изашао из свог возила и кренуо према згради, дошло је до експлозије. Живот су изгубили судија Борселино и шест телохранитеља.

Дведеценијеодовихмонструознихубистава,ухапшен је педесетседмогодишњи рибар који се терети да је мафији предао више од једне тоне ТНТ-а, који је извађен из две неексплодирание бомбе из Другог светског рата. Тај експлозив је искоришћен за серију бомбашких напада у којима је, почетком деведесетих, погинула 21 особа, међу њима и Фалконе и Борселино.

Навед. према - Pirro D.: *Italian Sketches: The Faces of Modern Italy*, The Florentine Press, 2009, pp. 102-106; *EROI DELLA LEGALITÀ*, <http://www.stpauls.it/gio/1221gi/chestoria.html>; *La storia di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino*, <http://www.affaritaliani.it/cronache/la-storia-di-giovanni-falcone-e-paolo-borsellino180512.html>; *Strage di Capaci: arrestato l'uomo che fornì il tritolo a Cosa Nostra*, <http://www.today.it/cronaca/arrestato-cosimo-d-amato-tritolo-mafia.html>

којој она уобичајено седи итд. Данас је прилично заступљена употреба експлозивних направа које се постављају у *аутомобиле*. Најчешће је реч о аутомобилу потенцијалне жртве, у ком случају се експлозив даљински активира у тренутку када она улази у њега или га ставља у погон. Други модалитет подразумева да се експлозив смешта у возило које се налази паркирано поред аутомобила жртве,¹⁸ испред улаза у зграду или кућу у којој борави, на делу пута којим жртва треба да прође и сл.

3. 1. Мотиви изазивања паљевина и експлозија

Утврђивање побуда којима се учинилац руководио при изазивању паљевина и експлозија често може бити одлучујуће за његово откривање. Због тога, поред познавања узрока пожара, односно експлозија, треба познавати и утврђени круг типичних побуда из којих се оне врше.

Освета као мотив изазивања пожара/експлозија најчешће произилази из односа свађе, туче, љубоморе, зависти и сл. Догађај за који се везује мотив освете временски може бити више или мање удаљен од тренутка изазивања пожара/експлозије – посебан проблем у истрази представљају случајеви где је тај период реда величине неколико година због тешкоће утврђивања везе инцидентног догађаја са конкретном паљевином, односно експлозијом. На мотив освете може указати и начин извршења паљевине/експлозије. Тако нпр., код пожара за чије је изазивање довољна мања количина бензина учинилац користи вишеструко већу количину, што указује на освету прожету бесом према оштећеном.¹⁹ Занимљиво је да се у случајевима када је жена учинилац паљевине обично ради о освети проишавлој из емотивне везе, при чему спаљене ствари припадају бившем момку или мужу –

18 Убиство И. П., познатог хрватског новинара и власника недељника *Национал*, октобра 2008. године, извршено је активирањем експлозивне направе постављене испод седишта мотоцикла, поркираног уз аутомобил И. П. И. П. је дуги низ година у свом часопису објављивао текстове о шверцу цигарета и деловању криминалних група у региону, указујући на важне личности као актере таквих радњи. Пре трагичног догађаја преживео је два покушаја атентата.

Навед. према - *Pukaniću napunili motor TNT*, Интернет: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.291.html:349004-Pukanicu-napunili-motor-TNT>

19 Слично као код убиства, где учинилац жртви наноси прекомерне повреде, заживотне и постморталне, као резултат освете, мржње и беса које осећа према жртви.

са друге стране, када је мушкарац учинилац паљевине, освета је често повезана са проблемима у вези са послом.²⁰ Са овим мотивом често наступају и алкохолисане особе, код којих негативне емоције према одређеном лицу коме се пожаром жели наудити постају снажније, док, са друге стране, страх од откривања и санкционисања губи на значају. Нису ретке ни ситуације у којима алкохолисани учинилац и сам страда у изазваном пожару, с обзиром на лошу процену околности под којима се пожар изазива.

Користољубље је чест мотив изазивања паљевина/експлозија. Имовинска корист може бити у директној вези са пожаром, као што је случај код осигуране, ватром уништене или оштећене имовине, или индиректној, попут уништења тржишне конкуренције, чиме учинилац увећава свој обим посла, тиме и зараду.

Прикривање кривичног дела и/или уништење доказа у вези са извршеним кривичним делом надовезује се на претходно извршење одређеног кривичног дела, које се изазваним пожаром или експлозијом жели прикрити или фингирати уништењем или оштећењем предмета и трагова, последице кривичног дела и сл. Тако нпр., учинилац проневере, у циљу прикривања кривичног дела, пали канцеларију у којој се налази документација која указује на незаконите радње или изазива пожар у архиви породилишта како би прикрио кривично дело трговине децом ради усвојења. Други модалитет овог мотива је изазивање пожара у циљу уништења или оштећења одређених доказа у вези са извршеним кривичним делом. Учинилац на овај начин жели да избегне своју или одговорност њему блиског лица, нпр. након убиства особе која се бавила зеленашењем пали жртвину евиденцију дужника, с обзиром да се у њој налазе и подаци о дуговањима учиниоца.

Паљевина/експлозија као начин извршења кривичног дела односи се на случајеве где је изазивање пожара/експлозије експлицитно предвиђено као радња извршења одређених кривичних дела, попут тероризма, диверзије и изазивања опште опасности.²¹ Код других кривичних дела паљевина није предвиђена бићем кривичног дела као радња извршења, али пракса показује да се кривично дело може

20 S. G. Brandl, *Criminal Investigation – An Analytical Perspective*, Boston, Pearson Education, p. 374.

21 За наведена кривична дела види чланове 278, 313 и 391 *Кривичног законика Србије* (*Службени гласник РС*, бр. 85/2005, са свим каснијим изменама и допунама, укључујући и оне из 2013 године – *Службени гласник РС* бр. 104/2013).

извршити и умишљајно изазваним пожаром. Нпр., убиство једног или већег броја лица затворених у просторију у којој се изазива пожар (често у рату, као саставни део геноцидног поступања), уништење и оштећење туђе ствари и сл. Паљевина често може бити и саставни део извршења кривичног дела изнуде, где се покретна или непокретна имовина оштећеног паљевином уништава како би се заплашио и приволео на испуњење захтева преступника. Такви случајеви су посебно присутни као модус деловања организованог криминала у вршењу имовинских кривичних дела са елементима насиља.²²

Патолошки мотивисане паљевине се највећим делом подводе под појам *пироманије*. Са психијатријског аспекта реч је о поремећају нагона и навика²³ - пироман је особа опчињена ватром, ватрогасном опремом и последицама пожара, која више пута, не могавши да се одупре нагону, изазива пожаре уз осећање напетости и узбуђења пре него што пожар буде изазван и доживљавајући снажно задовољство и/или олакшање након његовог узроковања, посматрања тока и последица или учествовања у његовом гашењу.²⁴ Поступање пиромана није мотивисано финансијском добити, друштвено-политичком идеологијом, настојањем да се прикрије криминална активност, љутњом, осветом или побољшањем животних прилика. Такође, изазивање пожара код ових особа није резултат заблуде или халуцинације.²⁵ Пиромани осећају потребу да запале ватру као унутрашњу тежњу и потребу која се не може контролисати и која је по правилу изван сфере рационалног. Зато објективне чињенице и околности извршења дела не могу бити репрезентативни са аспекта утврђивања мотива.²⁶

Специфични мотиви паљевина могу бити различити. Тако нпр., подметање пожара је у одређеном случају акт *вандализма*. И *сујета* често може бити повод подметања пожара. Некада то људи чине како

22 S. J. Dempsey, *Introduction to Investigation*, Wadsworth, Thomson Learning, 2003, p. 306.

23 У исту групу поремећаја спада и клептоманија и компулзивно коцкање.

24 Упореди - Т. А. Gannon; A. Pina, *Firesetting: Psychopathology, Theory and Treatment, Aggression and Violent Behavior*, vol. 15, no 3, 2010, pp. 224-238.

25 Т. А. Gannon; A. Pina, *Firesetting: Psychopathology, Theory and Treatment*, pp. 224-238

26 У ширем смислу, пироманија обухвата дијагностички дијапазон лица која узрокују пожаре услед психијатријских поремећаја, попут психозе или маније, али и друга лица која то чине из ирационалних разлога. Навед. према - *Diagnostic and Statistic Manual of Mental Disorders*, American Psychiatric Association, Fifth Edition, DSM-5, 2013.

би суделовали у гашењу пожара и тиме се истакли.²⁷ То могу радити чак и професионални ватрогасци, са истом намером и у циљу добијања похвала и признања. *Сујеверје* такође може бити мотив паљевине, посебно у срединама где се велики значај придаје магичним ритуалима и паганским обичајима.

4. Истраге пожара/експлозије као криминалистички релевантног догађаја

Истражни тимови за пожаре и експлозије треба да се састоје од лица који су прошла специјалистичку обуку и која су одлични познаваоци ове проблематике. Њихова основна улога је да испитају узрок пожара, односно експлозије, асистирајући полицији у обезбеђењу доказа. Форензичари ће покушати да интерпретирају догађај и идентификује релевантне локације на којима ће тражити и прикупити трагове дејства пожара/експлозије, који ће се касније анализирати у лабораторији. У случају да је дошло до смрти једног или већег броја лица, КФИ ће присуствовати и форензичар-патолог. Посебан и немерљив допринос расветљавању пожара и експлозија, поред форензичара одређене струке, свакако даје и ватрогасно особље, које има знање и искуство у разумевању узрока пожара и експлозија и механизмима њиховог испољавања. Треба напоменути да се саме истраге пожара и експлозија усложњавају чињеницом да више државних служби и агенција предузима активности у вези са њиховом превенцијом, контролом противпожарних уређаја, гашењем пожара и санирањем последица пожара и експлозија, што све може бити у конекцији са истрагом конкретног догађаја.

4. 1. Криминалистичке истраге пожара

Одмах по доласку на место пожара, уколико пожар није угашен, потребно је бележити његов ток видео-записом и фотографски. Видео-запис је од непроцењиве вредности у каснијој реконструкцији и разумевању тока пожара, посебно када се снима у добро осветљеним условима и видокругу од 360 степени.

Пожар често уништава материјалне доказе важне за криминалистичку истрагу, док расветљавање догађаја и идентификовање

27 S. J. Dempsey, *Introduction to Investigation*, стр. 307.

учиниоца омета и недостатак сведока у вези са пожаром, односно паљевином. Оно што је значајно, у негативном контексту, јесте чињеница да у истрагама ове врсте не постоји могућност *праћења имовине*, као у случајевима истрага разбојништва или тешких крађа. Укратко, тешко је дати одговор на питање да ли је ватра резултат паљевине, али је још теже одговорити на питање које се надовезује на позитиван одговор претходног - *ко је одговоран за паљевину?*

Када је пожар угашен, први задатак у истрази је утврдити његов узрок и одговорити на питање *шта* га је изазвало, односно да ли је реч о природно или случајно изазваном пожару. Када се искључи верзија о природном узроку, истрага се фокусира на проналажење доказа који иду у прилог тезе да је горење резултат нехатне или умишљајне човекове радње. Узрок пожара се најчешће одређује на основу резултата КФИ истраге лица места и изјава сведока, док се паљевине готово по правилу доказују кроз присуство *катализатора*²⁸ на месту пожара и утврђивање *мотива* на страни учиниоца. Полазна тачка у дефинисању узрока пожара је место где је пожар избио (*извориште, центар пожара, жариште*). У циљу његовог лоцирања у пракси се уобичајено користе *статичка, динамичка и метода елиминације*.²⁹ Прве две, иако полазе са супротних становишта, не смеју се посматрати одвојено. Другим речима, закључци добијени њиховом применом морају бити исти - лоцирање центра пожара и начина његовог ширења.

Суштина статичке методе је сагледавање свеукупних последица пожара, на основу којих се настоји утврдити да ли је ватра примарно избила у унутрашњости објекта или изван њега. При томе се посебна пажња посвећује интензитету изгарања зидова, прозора, врата, подрумског и таванског простора, заједно са изгледом крова објекта оштећеног пожаром. За разлику од статичке, динамичка метода захтева веће ангажовање форензичара, с обзиром да је њен циљ реконструкција свих околности и чињеница под којима је дошло до пожара и његовог ширења. То значи да је, на основу степена нагоревања појединих материјала и предмета на згаришту, као и на основу добијених информација о догађају, потребно извршити мисаону, некада и стварну, реконструкцију изгледа места догађаја пре избијања пожара, на основу

28 Основне карактеристике сагоревања течних горива (нафтиних деривата) су брзо ширење пожара, црвени пламен, црни дим, специфичан мирис, развијање високих температура и стварање великих наслага гарежи.

29 Д. Радмилац; Р. Јованов, *Расветљавање узрока пожара и експлозија*, стр.129; Ж. Алексић; Р. Костић, *Пожари и експлозије*, стр. 158.

чега се доносе закључци о месту избијања, смеру и начину ширења, као и узроку пожара.³⁰

Метода елиминације у себи обједињује две претходно наведене методе, са извесним специфичностима. Док се применом статичке и динамичке методе, на основу појединих трагова и изјава, настоји директно доћи до закључка о месту избијања пожара на згаришту, начину његовог ширења и узрока, дотле се при примени методе елиминације, како то само име каже, постепено елиминишу поједине могућности о месту избијања пожара, све док се не дође до стварног и поузданог одговора. Вредност поступка елиминације је у томе да се често на основу саме мисаоне реконструкције, засноване на стању нађеном на згаришту, појединим информацијама, стручности, искуству итд., постепено елиминишу поједини, могући узроци пожара и места његовог избијања, док се остали узроци и даље имају на уму.³¹

При истраживању места пожара потребно је користити специјалну техничку опрему и специфичне методе истраживања. Различита средства, од метал детектора, рендгена, термовизије, детектора лако запаљивих течности или гасова и сл., неопходан су део опреме која се користи у истрагама пожара.³²

У настојању да се лоцира извориште пожара значајно може помоћи *искуство*, односно бројни закључци до којих се дошло током претходних истрага. Тако нпр., место где је под највише оштећен пожаром указује на његово извориште. Слична ситуација је и са плафоном. Жариште пожара са пода одсликава се на плафону - место где је ватра на поду била најинтензивнија и где је пламен највише досезао у висину, изазваће на плафону највећа оштећења и на том месту ће бити највише гаражи. Стакло и пластика такође могу бити од користи у лоцирању средишта пожара јер се топе загревањем проузрокованим ватром, због чега се називају *термичким индикаторима*.³³

Утврђивању узрока пожара значајно може допринети увид у доступну техничку и осталу документацију објекта на коме је до пожара дошло и која је на неки начин у вези са њим, прикупљање различитих информација и чињеница које су запазили очевици и ватрогасци, консултације са лицима која по било ком основу уобичајено

30 Ж. Алексић; Р. Костић, *Пожари и експлозије*, стр. 160.

31 Слично као у раду са криминалистичким верзијама. Види – М. Жарковић; З. Ивановић, *Криминалистичка тактика*, Београд, 2014, стр. 59-61.

32 Н. Lee, *Crime Scene Handbook*, Academic Press, San Diego, 2001, p. 128.

33 I. K. Pepper, *Crime Scene Investigation*, стр. 95.

бораве у објекту захваћеном пожаром (станари, запослени) и који би евентуално могли да разјасне поједина питања у вези са утврђивањем места и узрока избијања пожара. Сазнања истражитеља о сумњивим активностима које су претходила пожару или су се десила упоредо са њим (нпр., малолетници су виђени како беже са места пожара) могу указивати на узрок пожара (нпр., да је изазван неопрезним пушењем или играњем са шибицама). Од ватрогасаца криминалисти могу да сазнају информације о стању ватре које су затекли на месту пожара, боји, локацији и интензитету дима и пламена, специфичним мирисима, стању прозора и врата, да ли је било присутних људи и/или возила на месту пожара, начину уласка ватрогасаца, уклањању или оштећењу одређених предмета од стране ватрогасаца, као и о било којим необичним аспектима ватре и природи ширења пожара.³⁴

Испитивање обрасца по којем се пожар манифестовао може пружити важне информације о његовом узроку и пореклу, те да ли је намерно изазван или не. У том контексту посебно је важно утврдити редослед сагоревања материјала на лицу места, тј. шта је запаљено пре а шта после, у међусобном односу и у односу на трећу материју. Поломљено стакло, уколико је чисто на оној страни која лежи на поду, док се на другој страни налази чађ и пепео, указује да је било сломљено пре него што је дошло до пожара. Такође, оно може указати и на чињеницу да ли је прозор сломљен ударцем изнутра или споља – у првом случају комади стакла ће се налазити ван просторије, док ће у другом бити унутар ње. На бази ових чињеница могу се извући важни закључци. Ако је стакло на прозору или вратима сломљено са спољашње стране, учинилац је изазвао пожар тако што је у просторију убацио запаљену материју (бакљу, *молотовљев коктел* и сл.). У супротном се може закључити да је учинилац деловао изнутра – запалио је ватру у просторији и сломио стакло како би омогућио доток ваздуха и брзо ширење ватре или како би побегао са лица места.

Најјаснији индикатор паљевине је присуство запаљивих течности на месту пожара, које се ту, с обзиром на уобичајени ред ствари, не би требале налазити. Ипак, само присуство таквих материја нужно не значи и да је пожар намерно узрокован. Присуство катализатора може бити откривено на различите начине – чулом мириса, употребом инструменталних уређаја за испитивање присуства ових супстанци,

34 О неким од наведених спољних манифестација пожара види – Ж. Алексић, Р. Костић, *Пожари и експлозије*, стр. 118-119.

помоћу паса обучених да открију мирис катализатора³⁵ и сл. Када је реч о течним горивима као катализаторима, треба имати у виду да су површине по којима су оне просуте по правилу са већим оштећењима у односу на друге, те да се поклапају са обликом мрље проливане текућине у тренутку њеног паљења.

У настојању да се осветли умишљајно изазвани пожар посебан значај има и *сагледавање стања ствари* на лицу места, као и утврђивање распореда и положаја појединих предмета на њему. Тако нпр., ватрогасци и полиција, који по правилу први стижу на лице места, могу уочити и касније потврдити да је било више мањих пожара, да су противпожарни апарати били саботирани и неупотребљиви, да су пронашли шибице или згужвани папир на месту које индицира на жариште, уочили необичан распоред намештаја нагомиланог (набацаног) око средишта ватре, затекли отворене прозоре и врата у кући коју је захватио пожар и сл.³⁶ Према Алексићу и Костићу, у пракси се као најчешћи показатељи намерно изазваних пожара издвајају:³⁷

1. након избијања пожар се шири великом брзином, при чему сам материјал који гори нема особину да на тај начин сагорева;
2. на згаришту се налази више центара пожара који нису у међусобној, узрочно-последичној вези;
3. на месту центра пожара не постоји ниједан извор топлоте који је могао запалити материјал који је почео да гори.

Евидентирани предмети и трагови у вези са пожаром се, уколико постоји сумња у присуство течног катализатора на њима, пакују у најлонске кесе,³⁸ док се ваздух из њихове околине изузима посебним усисивачима, уколико су они доступни. Приликом прикупљања

35 Пси трагачи, с обзиром на њихово изузетно развијено чуло мириса, у истрази могу бити коришћени како би се на лицу места, и неколико дана након пожара, открило присуство течних катализатора.

36 I. K. Pepper, *Crime Scene Investigation*, стр. 94.

37 Ж. Алексић; Р. Костић, *Пожари и експлозије*, стр. 193.

38 Ова амбалажа се користи како би се спречило да катализатор током транспорта и чувања предмета на коме се налази не испари, што није случај са полиуретанском амбалажом. Када се изузети узорци пакују у најлонске кесе, у њима треба оставити мало ваздуха, при чему се кеса затвара на начин да се не допусти да ваздух из ње изађе. Чврсти предмети са оштрим ивицама, који могу поцепати најлонску кесу, при паковању се прво одлажу у чисте чврсте посуде, од стакла или метала, које се потом пакују у најлонске кесе. Навед. према - I. K. Pepper, *Crime Scene Investigation*, стр. 96.

доказног материјала за лабораторијску анализу обавезно треба поштовати следећа правила:

1. прво, за сваки прикупљени чврсти узорак са места паљевине, за који се претпоставља да садржи катализатор, треба узети и узорак за упоређивање - уколико узорци за упоређивање нису узети, док је присуство катализатора утврђено у једном од прикупљени узорака, истражитељи неће знати да ли је катализатор у ствари саставни део саме структуре анализираниог материјала;
2. друго, при прикупљању чврстих узорака искључиво један узорак иде у једну пластичну врећицу.

Форензички хемичари испитују узорке изузете са места пожара на присуство течних катализатора, попут бензина и/или парафина. Ваздух из усисивача или најлонских кеса које садрже узорке први се анализира, с обзиром на високу испарљивост ових материја. Током даљег поступања изузети предмети и трагови се загревају у условима да се испарења усмеравају и убацују у апарат за *гасну хроматографију*, који ће из њих издвојити сваку компоненту понаособ и графички је приказати. Такав приказ може бити упоређен са приказом добијеним анализом познатих течних катализатора, у контролисаним лабораторијским условима.

Услед недостатка материјалних доказа у вези са тим ко је узроковао пожар, разматрање мотива његовог изазивања постаје важан аспект истраге. Одговор на питање *зашто* би неко желео или хтео да запали и уништи туђу имовину може бити траг који води до учиниоца.

Чест мотив подметања пожара је профит, који се често огледа кроз преварну наплату осигурања. У том случају мотив *води* криминалисту од последице пожара изражене у новцу (штета), према начина њене надокнаде (наплата осигурања), до *оштећеног* као учиниоца паљевине или особе која је од њега унајмљена да изазове пожар.

Код претпостављеног мотива освете, истрагом треба утврдити да ли, са аспекта оштећеног, постоји неко ко је са њим у конфликтном односу и ко би тежио да уништи његову имовину - да ли му је неко претходно претио уништењем имовине? Подметање пожара може бити и терористички чин, вођен политичким убеђењима у циљу изазивања осећања страха код грађана. Такође, може бити и акт вандализма. У таквом случају вероватно је реч о младим преступницима, који делују у групи и живе у близини места где се пожар десио. Уопштено, када је реч о малолетним преступницима, треба имати у виду да они међусобно

често разговарају о својим акцијама, што у истрази може бити од значајне користи. Млади преступници и/или аматери у циљу узроковања пожара најчешће користе широко доступне запаљиве течности, попут бензина, при чему услед несмотреног поступања са овим супстанцама могу добити опекотине и завршити у локалним болницама. Такве чињенице треба да упуте криминалисту на медицинске установе у близини лица места како би се информисао да ли је у њима, након пожара, дошло до указивања медицинске помоћи везано за санирање опекотина.

Софистициранији, искуснији и верзиранији учиниоци, за изазивање пожара чешће користе методе одложеног паљења, као што су свеће, сигналне ракете, цигарете, тајмери и сл. При томе се остаци неких од наведених ствари могу наћи на месту изазивања пожара.

Некада је подметање пожара резултат психопатологије учиниоца, тако да објективне чињенице у вези са пожаром, са аспекта мотива, не могу бити репрезентативне за истрагу. Пиромани пожар изазивају у журби, често на насумично изабраним објектима, ноћу, без помоћи других лица. Некада сами пријављују пожар или спасавају људе из њега како би испали хероји, у својим и/или очима других, потенцирајући у истрази свој допринос санирању последица. Пиромани могу бити регистровани у полицијским евиденцијама, због чега лица затечена на месту пожара треба и криминалистички проверити.

4. 2. Криминалистичке истраге експлозија

Употреба експлозивних направа у криминалне сврхе по правилу захтева посебна знања у погледу особина експлозива и детонатора, безбедности поступања са њима, начина њиховог постављања и активирања, као и многа друга знања, зависно од специфичности конкретног случаја. То може извести само она особа која је за то посебно обучена - често је реч о бившим припадницима специјалних јединица војске или полиције, учесницима ратних сукоба и сл., који се за извршење задатака ове врсте унајмљују или су саставни део криминалних организација за које делују. *Специјалисти* за експлозивне направе по правилу имају свој *modus operandi*, чији је саставни део врста и количина употребљеног експлозива, објекат или део објекта на коме се експлозивна направа поставља, врста употребљеног детонатора, начин његовог активирања и сл. Такав модус може бити препознатљив у криминалном миљеу, али и евидентиран у криминалистичким евиденцијама, што доприноси њиховом проналажењу и идентификовању.

За активирање експлозивне направе на аутомобилу могу се користити системи на даљинско активирање, као и механички, термички и електрични системи. Честа је примена детонатора који се активирају (електромагнетним) сигналом мобилног телефона или даљинског управљача. Тако нпр., извршилац поставља експлозив на аутомобил и скрива се на безбедно место, одакле прати развој догађаја. Када се мета напада појави активира направу и посматра наступање последице, након чега одлази. Механички систем подразумева постојање направе која, после одређеног подстрека, удара у иницијалну капислу и изазива детонацију. То може бити пиштољ у облику оловке, у који се уместо метка ставља каписла, а све заједно у експлозив. Детонатор који се активира на одређеној температури саставни је део експлозивних направа које се стављају на блок мотора – након што се мотор укључи и загреје, долази до активирања експлозивне направе у возњи. Када је реч о струји као иницијатору, у те сврхе довољна је батерија од 1,5 волта или акумулатор са возила. У принципу, учинилац мора да спроведе две жице у детонатор и повеже их, преко прекидача, са извором струје. У том случају активацију прекидача по правилу врши сама мета напада. Нпр., могуће је повезати жице са контактом за паљење, прекидачима за грејање или брисаче, оним који пале сијалицу у унутрашњости возила и сл. Када жртва укључи неку од наведених функција прекидач отвара струјно коло, чиме се активира детонатор. Могуће је спровести и две огољене жице у возачево седиште - када мета напада седне у возило, својом тежином ће их спојити и изазвати експлозију.

Сама операција постављања експлозивне направе на аутомобил или неки други објекат од стране преступника, у циљу ликвидације одређеног лица, прилично је сложена и захтева квалитетан обавештајни рад, у смислу праћења мете напада, осматрања објеката у којима се креће, извиђања и чекања, некада праћења и осматрања његовог обезбеђења, рођака и пријатеља и сл. Преступници морају имати међусобно добру комуникацију и координацију, сигурно склониште, као и значајна новчана средства, с обзиром да сама операција може трајати дуже време. Коначно, треба препознати и искористити ону ситуацију која ће обезбедити дискретно и безбедно постављање експлозивне направе. Са аспекта криминалистичког рада, све претходно наведено пружа шансу криминалисти да уочи неку од наведених активности и спречи извршење кривичног дела, односно да, у случају његове реализације, прикупи релевантне информације и доказе о кривци учинилаца.

Криминалистичка истрага у вези са умишљајно изазваним експлозијама спроводи се у два правца. Први је КФИ лица места, усмерена на проналажење и форензичку обраду предмета и трагова са места експлозије. По правилу, реч је о уништеним или оштећеним објектима, траговима експлозива на њима, деловима коришћеног детонатора и експлозива и сл. Поред тога, зависно од објекта напада, на лицу места се могу затећи и особе са тешким повредама, као и лешеве. С обзиром на снажно разорно дејство експлозива, повреде људског тела се огледају у откинућу руку или ногу, тешким повредама стомака, грудног коша или главе. Са друге стране, на месту експлозије могу се пронаћи и биолошки трагови учиниоца (првенствено крви), у случају да је дошло до његове повреде при постављању експлозивне направе.

Други аспект истраге је оперативног карактера и највећим делом је усмерен на утврђивање мотива напада. У идентификацији преступника велики значај може дати и увид у видео записе (евентуалних) камера постављених на месту напада, као и на другим локацијама и правцима којима се жртва кретала, па тиме и преступници током њеног праћења, анализа остварене телефонске и СМС комуникације са места заседе непосредно пре напада и сл.

Закључак

Једно од кључних питања у истрагама пожара и експлозија јесте како је до њих дошло. Разумевање узрока има вишеструки значај, од утврђивања евентуалне кривице одређеног лица у настајању пожара и експлозија, па до предузимања превентивних мера у циљу избегавања њиховог избијања убудуће. У том смислу, пожари и експлозије добијају статус криминалистички релевантног догађаја, постајући предмет криминалистичке истраге, у случају постојања сумње да су изазвани умишљајном или нехатном радњом човека.

Када је реч о узрочно-последичном односу експлозија и пожара, може се констатовати да је реч о двостраном односу – са једне стране пожари могу узроковати експлозије, док су, са друге стране, саме експлозије чести узрочници пожара и других хаварија. У истрагама пожара тешко је дати одговор на питање да ли је ватра резултат паљевине, али је још теже одговорити на питање ко је одговоран за паљевину. Код експлозија је ситуација нешто другачија – њихов узрок је знатно лакше утврдити, с обзиром на место где до експлозије долази

и околности под којима се она дешава (нпр. на улици, без присуства материја или уређаја који, сами по себи, могу узроковати експлозију).

Истражни тимови за пожаре и експлозије састоје се од лица која су прошла специјалистичку обуку за ову врсту проблематике. Њихова основна улога је да испитају узрок пожара, односно експлозије, асистирајући полицији у обезбеђењу доказа. Предмети и други материјали и трагови који се налазе на изворишту пожара, односно у центру експлозије су, готово по правилу, у вези са њиховим узроком. Поред форензичара одређене струке, значајан допринос расветљавању пожара и експлозија даје и ватрогасно особље, које има знање и искуство у разумевању узрока пожара и експлозија и механизмима њиховог испољавања. Ипак, криминалиста је тај који расположиве предмете и трагове, тј. материјалне доказе, мора довести у шири контекст истраге, фокусиране за идентификацију одговорних лица.

Услед недостатка материјалних доказа у вези са тим ко је узроковао пожар, односно експлозију, разматрање мотива њиховог изазивања постаје важан аспект истраге. Одговор на питање зашто би неко желео или хтео да запали и уништи туђу имовину, односно изазове смрт неког лица, може бити траг који води до учиниоца.

Криминалистичке истраге пожара и експлозија, за које се претпоставља да су узроковане радњом човека, спроводе се у два правца. Први је КФИ лица места, усмерена на проналажење и форензичку обраду предмета и трагова, док је други аспект истраге оперативног карактера и највећим делом је усмерен на утврђивање мотива изазивања пожара, односно експлозије, значајно се ослањајући на чињенице утврђене КФИ лица места.

Литература

1. Млађан Д.: *Спречавање и сузбијање пожара, хаварија и експлозија*, Београд, 2009.
2. *Oxford Dictionaries*, Интернет: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/fire>
3. Radmilović Ž., Kolar-Gregorić T.: *Kriminalističko istraživanje požara – kriminalističko-tehničko gledište, Policija i sigurnost, Zagreb, god. 19. broj, 2010.*

4. *Information about the Fire Triangle/Tetrahedron and Combustion*, Fire Safety Advance Centre, Интернет: <http://www.firesafe.org.uk/information-about-the-fire-triangletetrahedron-and-combustion/>
5. Службени лист СФРЈ, број 30/85, 6/89, 53/91; Службени лист СРЈ, број 24/94, 28/96, 68/2002
6. Службени гласник СРС, број 44/77, 45/85, 18/89; Службени гласник РС, број 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005
7. Радмилац Д., Јованов Р.: *Расветљавање узрока пожара и експлозија*, Београд, 2000.
8. Алексић Ж., Костић Р.: *Пожари и експлозије*, Београд, 1982.
9. Pepper I. K.: *Crime Scene Investigation: Methods and Procedures*, Open University Press, 2005.
10. Д. Маринковић, О. Лајић, *Криминалистичка методика*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.
11. *National Fire Protection Association*, <http://www.nfpa.org/research/reports-and-statistics/fire-causes>
12. *Juvenile Firesetter Intervention Specialist II*, Student Manual, Federal Emergency Management Agency, 2006.
13. Pirro D.: *Italian Sketches: The Faces of Modern Italy*, The Florentine Press, 2009.
14. *EROI DELLA LEGALITÀ*, <http://www.stpauls.it/gio/1221gi/chestoria.html>;
15. *La storia di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino*, <http://www.affariitaliani.it/cronache/la-storia-di-giovanni-falcone-e-paolo-borsellino180512.html>;
16. *Strage di Capaci: arrestato l'uomo che fornì il tritolo a Cosa Nostra*, <http://www.today.it/cronaca/arrestato-cosimo-d-amato-tritolo-mafia.html>
17. *Pukaniću napunili motor TNT*,
18. Интернет:<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.291.html:349004-Pukanicu-napunili-motor-TNT>
19. Brandl S. G.: *Criminal Investigation – An Analytical Perspective*, Boston, Pearson Education.

-
20. Dempsey S. J.: *Introduction to Investigation*, Wadsworth, Thomson Learning, 2003.
 21. Gannon T. A., Pina A.: Firesetting: Psychopathology, Theory and Treatment, *Aggression and Violent Behavior*, vol. 15, no 3, 2010.
 22. *Diagnostic and Statistic Manual of Mental Disorders*, American Psychiatric Association, Fifth Edition, DSM-5, 2013.
 23. Жарковић М., Ивановић З.: *Криминалистичка тактика*, Београд, 2014.
 24. Lee H.: *Crime Scene Handbook*, Academic Press, San Diego, 2001.

EXERCISING LAW ENFORCEMENT POWERS BY INTELLIGENCE OFFICERS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Marija Popović¹

Nenad Milić²

Dušan Blagojević³

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Socio-economic transition and democratization of the Republic of Serbia was followed by the reform and democratization of the security sector. This required revision of the normative framework of the organization, responsibilities, tasks, powers and control of the police and security services, in accordance with modern democratic principles and international standards of modern governance. Modern states give particularly significance to law regulations concerning the exercise of police powers, as it encroaches on the freedoms and rights of citizens. Police powers in the Republic of Serbia are, to varying degrees, exercised by authorized police officers and the security services officers: The Security Information Agency, Military Security Agency and Military Intelligence Agency. In this regard, this paper presents the legal framework for exercising police powers by the authorized officers of the modernized security services of the Republic of Serbia.

Keywords: law enforcement powers, authorised officer, police, Security Information Agency, Military Security Agency, Military Intelligence Agency, Republic of Serbia.

Introduction

Constitution of Serbia⁴ (Article 97) provides that the Republic of Serbia, among other things, regulate and ensure: ... security of the State...; exercise and protection of freedoms and rights of citizens; constitutionality and legality; Defense and Security of the Republic of Serbia and its citizens; measures in case of emergency; system of state border crossing and control of transboundary movements of goods, services and traffic; status of foreigners

1 teaching assistant, marija.popovic@kpa.edu.rs

2 Doc. dr nenad.milic@kpa.edu.rs

3 dusan.blagojevic@kpa.edu.rs

4 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 83/2006.

and foreign legal entities; production, sale and transport of arms, toxic, flammable, explosive, radioactive and other hazardous substances; regime and security in all types of traffic. The pursuit of these missions requires that Serbia, among others, can rely on specialized subjects of national security. Among them, police and the security-intelligence system stand out.

Security-intelligence system of the Republic of Serbia consists of governing bodies and security services.⁵ Subjects, organization, jurisdiction, guidance, coordination and supervision of this security-intelligence system are regulated by the Law on the Security Services of the Republic of Serbia.⁶

National security and intelligence system is managed by National Security Council of the Republic of Serbia, consisting of: President of the Republic, the Prime Minister, Minister of Defence, Minister of Interior, Minister of Justice, Commander of the Headquarters of the Army of Serbia and directors of security services. This governing body: considers issues related to defense, internal affairs and the security services, as well as mutual cooperation of these bodies, their cooperation with other state authorities and cooperation with the authorities and the security services of foreign states and international organizations; considers state bodies' proposals for the promotion of national security and proposes the relevant measures to improve national security, and deals with other issues significant for national security.⁷

Professional, administrative and other tasks for the National Security Council, as well as administrative and technical support for the Bureau for security services coordination is performed by the Office of the National Security Council and Classified Information Protection, established by the Government of Serbia.⁸ The Office also conducts classification and protection of classified information relating to national security and public safety, defense, internal and foreign affairs of the Republic of Serbia.⁹

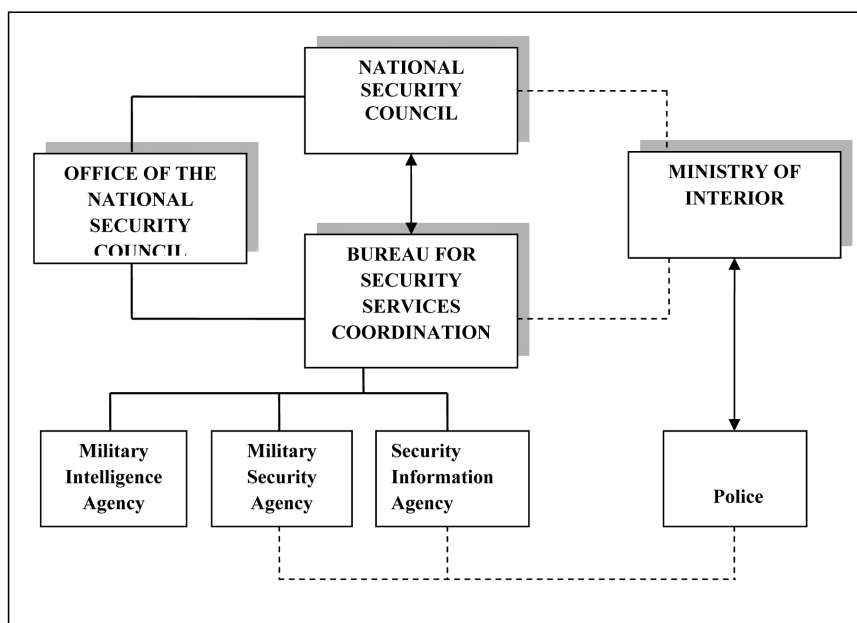
5 S. Mijalković *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011, str. 290–304.

6 Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 116/2007 i 72/2012.

7 Vidi čl. 5–10 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije i *Odluku o Savetu za nacionalnu bezbednost Republike Srbije*, Vlada Republike Srbije, 05 Br.: 02-2866/2007 od 31. maja 2007.

8 Uredba o osnivanju Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost, *Službeni glasnik RS*, broj 12/2009.

9 Zakon o tajnosti podataka, *Službeni glasnik RS*, broj 104/2009.



Picture 1. – Relationship between police and security-intelligence system of Serbia

Activities of the security services are operatively coordinated by the Bureau for security services coordination, which is executive body of the Council.¹⁰

Security services are the Security Information Agency, as an autonomous organization, and Military Security Agency and Military Intelligence Agency, as organizations within the Ministry of Defence. They have the status of legal entities and obey certain principles of action: services operate in conformity with the Constitution, laws, other regulations and general acts, National Security Strategy, Defence Strategy and the established security and intelligence policy of the Republic of Serbia; members of the security services are bound to act in accordance with the Constitution, laws, other regulations and general acts, according to professional principles, impartial and politically neutral; they must not be members of political parties. Their work has been put under democratic civilian control by National Assembly, the President of the Republic, Government, National Security Council, other government agencies and public.¹¹

10 Vidi čl. 11–14 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.

11 S. Mijalković, M. Milošević; *Savremene obavještajne službe: organizacija i metodika obavještajnog, bezbjednosnog i subverzivnog djelovanja*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2013, str. 365–371

The National Security Council of the Republic of Serbia, Office of the National Security Council and Classified Information Protection and Bureau for security services coordination have no executive powers, because these bodies create, implement and coordinate the implementation of national security policy. However, the security services have executive powers, many of which identical to police powers.

1. Functions and Powers of the Law Enforcement

The Ministry of Interior of the Republic of Serbia performs state administration activities relating to the protection of life, personal security and protection of property of citizens; prevention and detection of crime and finding and capturing the offenders and bringing them to authorities; the maintenance of public order and peace; assistance in case of emergency; shelters issues; safeguarding rallies and other forms of citizens' gatherings; protection of certain persons and buildings, including the foreign diplomatic and consular representative offices in the Republic of Serbia; security, regulation and control of road traffic; state border security and border control as well as movement and residence within the border zone; foreigners' temporary residence; trade and transport of weapons, ammunition, explosives and other hazardous substances, testing of firearms, devices and ammunition; creation of conditions for access and implementation of projects financed from pre-accession EU funds, donations and other forms of development assistance; fire protection; citizenship; identification number; electronic management of personal data; permanent and temporary residence of citizens; ID card; travel documents; international assistance and other forms of international cooperation in the field of internal affairs, including readmission; illegal migration; asylum; training of personnel; administrative resolve on appeal pursuant to regulations on refugees, as well as other activities specified by law.¹²

Ministry of Interior practises international cooperation at the level of Ministers, representatives of ministries, and organizes international cooperation for the law enforcement. At the operational level, the police cooperate with foreign and international law enforcement agencies, in accordance with international agreements and the principle of reciprocity.¹³ Serbian law

12 Zakon o Vladi, *Službeni glasnik RS*, br. 55/2005, sa kasnijim izmenama i dopunama.

13 In this regard, police may, in the prescribed manner, to exchange information and data, implement common measures against terrorism, organized crime, illegal migration and other forms of international crime and border incidents, as well as to

enforcement can participate in the exercise of police tasks or other peace-time tasks abroad, upon request of international organizations or within the framework of international agreements in which Republic of Serbia took part. Government makes decision upon this engagement, at the proposal of the Minister.

The Ministry is organized into five major parts: Police Directorate, Department for Analytics, Telecommunication and Information Technology, Department of Finance, Human Resources and Common Affairs, Internal Affairs Sector and the Sector for Emergency Situations.

Police functions have been performed within Police Directorate.¹⁴ Police functions are performed by police officers, uniformed and non-uniformed employees who perform police powers (authorized officers) and by staff on special or specific duties whose tasks are directly related to police functions (fire protection, issuance of weapons, special registration and licensing, issuance and recording of confidential identification documents, criminal records and other special register). In order to perform police duties, authorized personnel is provided by the Ministry with an official badge and official identification card, and other police officers with an official identification card. An authorized official has the right and duty to carry service weapons and ammunition, but other police officers can carry a weapon if it was specified in the official identity card.

While performing its functions, the police often cooperate with the Security Information Agency. The Minister and the Director of the Agency establish by mutual agreement the required forms and manner of achieving cooperation in matters of interest to the security of people and property, and the security and constitutional order of the Republic of Serbia, all pursuant to the law regulating jurisdiction of these authorities. Cooperation particularly refers to: mutual exchange of information, exchange of data and information of importance for the execution of tasks within the jurisdiction of the Ministry or the Agency; providing immediate physical, professional, technical and other mutual assistance and undertaking joint measures and activities in order to protect and ensure simultaneously safety of people and

perform certain police tasks abroad, in cooperation with police forces of other countries. For example, see: Zakon o potvrđivanju sporazuma o operativnoj i strateškoj saradnji između Republike Srbije i Ervopske policijske kancelarije, *Službeni glasnik RS*, broj 5/2014.

14 See: čl. 1–4, 10–13, 19–21, 30–33, 35–38, 187 i 191 Zakona o policiji, *Službeni glasnik RS*, broj 101/2005.

property on one, and the security of the Republic of Serbia, on the other side.

In performing police functions authorized officers use police powers in the way defined by the Police Act and other laws, as follows: a warning and ordering; identity checking and authenticating of persons and identification of objects; police calling; police bringing; detention and temporary restriction of freedom of movement; search for information; temporary confiscation of objects; premises, facilities and documentation inspect and anti-terrorist inspection; stopping and browsing people, objects and transport equipment; securing and inspecting the crime scene; use of another's means of transport and communication; receiving reports on committed criminal offenses; public announcement of awards; recording in public places; polygraph testing; police observation; questing for persons and objects; protection of crime victims and other persons; the collection, processing and use of personal data; measures of targeted search; use of coercive measures (including the use of physical force, batons, binders, special vehicles, dogs, horses, means for anti-false, device for ejecting water jets, chemicals, special types of weapons and explosives and firearms).

Besides the above mentioned - traditional powers of the police, the *Criminal Procedure Code*¹⁵ (art. 161-187) provides for the possibility of performing special evidentiary proceedings in the prevention and suppression of particularly dangerous offenses, include:

- Secret surveillance of communications;
- Secret tracking and recording;
- Simulated affairs;
- Computer search of data;
- Controlled delivery and
- Undercover investigator.

These special evidentiary proceedings may be determined for a person for whom there are reasonable grounds to believe he/she have committed a particularly serious crime under Article 162 of the Criminal Procedure Code, and there is no other way to otherwise gather the evidence for prosecution or if it would be significantly hampered. In exceptional circumstances, it can be determined towards a person for whom there are reasonable grounds to believe that he/she is preparing any of the offenses referred to in paragraph 1 of this Article, and the circumstances indicate that the criminal offence could

15 Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

not be detected, prevented or proven otherwise, or it would cause disproportionate difficulties or a great danger. When deciding on the setting and duration of special evidentiary proceedings authority shall in particular assess whether the same result could be achieved in a way that is less restrictive to the rights of citizens (art. 161 of the Code).

Article 162 of the Code stipulates that special evidentiary proceedings can be applied for the following crimes:

1) crimes that require involvement of public prosecutor's office of special jurisdiction;

2) aggravated murder (Article 114 of the Criminal Code)¹⁶, kidnapping (Article 134 of the Criminal Code), distribution, obtaining and possessing pornographic material and exploiting a minor for pornography (Article 185 para. 2 and 3 of the Criminal Code), robbery (Article 206 para. 2 and 3 of the Criminal Code), extortion (Article 214, Paragraph 4 of the Criminal Code), currency counterfeiting (Article 223 para. 1 to 3 of the Criminal Code), money laundering (Article 231st c. 1 through 4 of the Criminal Code), position abuse committed by authorised person (Article 234 of the Criminal Code) abuse related to public procurement (Article 234a of the Criminal Code), illegal production and distribution of narcotics (Article 246 para. 1 to 3 of the Criminal Code), jeopardizing the independence (Article 305 of the Criminal Code), violation of territorial integrity (Article 307 of the Criminal Code), an attack on the constitutional order (article 308 of the Criminal Code), calling for violent change of constitutional order (article 309 of the Criminal Code), diversion (Article 313 of the Criminal Code), sabotage (Article 314 of the Criminal Code) , espionage (Article 315 of the Criminal Code), disclosure of state classified informations (Article 316 of the Criminal Code), inciting national, racial and religious hatred and intolerance (Article 317 of the Criminal Code), violation of territorial sovereignty (Article 318 of the Criminal Code), association for performing unconstitutional activities (Article 319 of the Criminal Code), preparation of acts against the constitutional order and security of Serbia (Article 320 of the Criminal Code), serious offenses against the constitutional order and security of Serbia (Article 321 of the Criminal Code), illegal manufacture, possession, carrying and trade in weapons and explosives (Article 348, paragraph 3 of the Criminal Code), illegal border crossing and smuggling of human beings (Article 350, paragraph. 2 and 3 of the Criminal Code), abuse of power (Article 359 of the Criminal Code), influence peddling (Article 366 of the Criminal Code), bribery (Article 367 of

16 Krivični zakonik Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 101/2005, sa kasnijim izmenama i dopunama.

the Criminal Code), bribery (Article 368 of the Criminal Code), trafficking in persons (Article 388 of the Criminal Code), endangering persons under international protection (Article 392 of the Criminal Code) and criminal offense under Article 98 para. 3 to 5 of the Law on confidentiality of data;

3) disabling and disrupting evidentiary proceedings (Article 336, paragraph 1 of the Criminal Code) if done in conjunction with the criminal offense of items 1) and 2) from this article.

The undercover agent as a special evidentiary action can be used only for an offence for which involvement of public prosecutor's office of special jurisdiction is required by special law.

Secret surveillance of communication as a special evidentiary action can be used for the following offenses: unauthorized use of copyright works or subject matter of related rights (Article 199 of the Criminal Code), damaging computer data and programs (Article 298, paragraph 3, of the Criminal Code), computer sabotage (Article 299 of the Criminal code), computer fraud (Article 301, paragraph 3, of the Criminal code) and unauthorized access to a protected computer, computer network and electronic data processing (Article 302 of the Criminal Code) (Art. 162 of the Code).

Terms and method of administration of each special investigative action is separately regulated by the Criminal Procedure Code and the procedure and conditions of its application are specifically defined. Their application is ordered by pre-trial judge with a substantiated fiat, except for the controlled delivery of the measure ordered by the public prosecutor. These powers do not undertake all police officers, only authorized personnel of the specialized police units - the Department for Combating Organized Crime. These measures are implemented by limited number of authorized officials of the police, Security Information Agency and/or the Military Security Agency, exclusively within specialized units.¹⁷

When performing police powers, official authority shall act in accordance with the law and other regulations, and with respects of the standards set by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the United Nations Basic Principles on the Use of

17 In the provisions of the Code which specifies the implementation of measures of controlled delivery there are no mentions of members of the Security Intelligence Agency and Military Security Agency. But, interpreting the provision saying that this measure can be implemented by "the police and other state bodies" it is notable that it does not exclude it. (član 182 Zakonika).

Force and Firearms by officials who enforce the law, the European Code of Police Ethics and other international acts referring to the police.

2. Functions and Powers of the Security Information Agency

Security Information Agency is the organization in charge of: protection security of the Republic of Serbia and detection and prevention of activities aimed at disruption or destruction of the constitutional order, as well as in research, data collection, processing and evaluation of the security-intelligence information relevant for the security of Serbia and informing competent state authorities on these data and other tasks in accordance with the law.¹⁸

The Agency cooperates with other state agencies and departments as well as with authorities, organizations and agencies from other countries and international organizations. In terms of rights, duties and responsibilities deriving from employment in the Agency, the regulations that apply to employees of the Ministry of Interior are those that are applied to members of the Agency.

While performing its responsibilities, the Agency uses the appropriate operational methods, measures and actions, as well as the appropriate operational and technical means which enable the collection of data and information. Their application is based on the law and regulations adopted in accordance with the law, as decided by the Director of the Agency or a person authorized by him.¹⁹

So the members of the Agency have authority to demand information, data and expert assistance from state and other authorities, legal entities and individuals

Nobody can be forced to obey these demands, but any denial must be justified for reasons specified by law. In this regard, Agency processes, stores and uses the collected information and documentation on matters within its competence, keeping the adequate records and providing secrecy guarantees.

Some members of the Agency use certain powers in detecting, monitoring, documenting, preventing, controlling and intercepting activities of organizations and individuals that are aimed at carrying out organized crime and

18 Vidi čl. 1–6, 20–23. Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Službeni glasnik RS*, broj 42/2002., sa kasnijim izmenama i dopunama

19 See: čl. 9–16 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji.

criminal offences with elements of foreign, domestic and international terrorism and the most serious forms of crimes against humanity, international law and constitutional order and security of the Republic. They are provided by law and other regulations enforced by authorized officials and law enforcement officials employed on specific duties of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia.

Independently therefrom, Law on Security Information Agency predicts that the court may order, on the basis of a substantiated proposal by the Director of the Agency, the application of special measures against a person, group or organization for which there are reasonable grounds to believe that they have undertaken or prepared acts directed against the security of the Republic of Serbia, and circumstances of the case indicate that those actions would not be possible to detect, prevent or prove otherwise or it would cause disproportionate difficulties or a great danger. These are the mechanisms that allow derogation from the inviolability of letters and other means of communication:

- covert surveillance and recording of communications regardless of the form and technical resources used for it, or surveillance of electronic or other address;
- covert surveillance and recording of conversations in public places and places where access is limited or on the premises;
- statistical electronic surveillance of communications and information systems in order to obtain data on the communication or the location where mobile terminal equipment is used;
- computer search of already processed personal and other data and their comparison with the data collected using three above mentioned measures and
- along with the first-mentioned and this latter measure there can be approved also some covert surveillance and recording of spaces, premises and objects, including devices for automatic data processing and equipment where electronic records are or can be stored.

Agency can take over and directly perform tasks that are the responsibility of the Ministry of Interior in special circumstances important for security preservation of the Republic of Serbia. Decision upon this is made by the Director of the Agency and the Minister of Interior by mutual agreement. Members of the Agency are to perform these tasks under the same conditions, and in accordance with the regulations applied by authorized officials and officials employed at the specific duties of the Ministry of Interior. This

means that in these circumstances the members of the Agency apply some or all of police powers.

3. Functions and Powers of Military Security Services

Military Security Agency and Military Intelligence Agency perform security and intelligence activities important for defense of the Republic of Serbia.²⁰

Military Security Agency performs security and counter-intelligence protection of the Ministry of Defense and the Army of Serbia. Security protection means performing: security protection of forces, premises, resources and activities; security protection of classified information; personal security (security check of persons and issuing safety certificates to persons who have access to classified informations required for exercising the functions or duties in the military security services); industrial safety; security protection of information and telecommunications systems and cryptographic protection; security protection of other subjects of the defense system and other security protection activities and tasks.

Military Security Agency performs certain counter-intelligence tasks: detecting, monitoring and disabling intelligence operations and other subversive activities of foreign countries, foreign organizations, groups or persons directed against the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces; detecting, monitoring and preventing internal and international terrorism, extremism and other forms of organized violence directed against the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces; detecting, investigating and collecting evidence for offenses against the constitutional order and security of the Republic of Serbia, crimes against humanity and other items protected by international law, organized crime offences, the crime of money laundering and corruption offenses (abuse of power, influence peddling, bribery) even if they are not the result of performance done by organized criminal groups, within the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces; detection, investigating and collecting evidence for offenses of endangering confidential data and offenses against the security of computer data, prescribed by

20 Jurisdiction, tasks, duties, powers, oversight and control of the Military Security Agency and Military Intelligence Agency, cooperation and other issues of importance to their work are regulated by the Law on Military Security Agency and Military Intelligence Agency, Official Gazette of RS, No. 88/2009, with subsequent amendments .

the Criminal Code, the law governing the confidentiality of data, as well as other laws when the alleged criminal acts are directed against the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces; planning, organizing and conducting counter-intelligence protection of persons, premises, activities and classified information of the Ministry of Defense and the Army of Serbia; collecting, analyzing, processing and evaluating counterintelligence information within its competence and performs other counterintelligence activities and tasks.²¹

Military Intelligence Agency carries out intelligence activities important for defense pertaining to collection, processing, analysis, evaluation, protection, and delivery of data and information on potential and real threats, actions, plans or intentions of foreign countries and their armed forces, international organizations, groups and individuals. It is about military, military-political, military-economic data and informations and other data and information relating to proliferation of weapons and military equipment and the threat of terrorism, and are directed towards the Serbian defense system. At the same time, Agency plans, organizes and implements security protection of its activities, members, information, equipment, supplies, facilities and documents of the Ministry of Defence and the Serbian Army.

Members of both agencies who use powers in performing their activities prescribed by applicable law are named authorized officials. Their status and the extent of powers are specified by the Minister of Defence. They have official identification with a badge, while other members of the agency have only an official identification card. Members of these two agencies do not have the same powers.

Namely, members of the *Military Security Agency* have two groups of powers: *data collection powers and powers in detecting, investigating and documenting crimes*.

Military Security Agency is authorized to collect the data: from public sources, from individuals and legal entities, public authorities, organizations and agencies, as well as from the holders of public powers and by using special procedures and methods.

Agency collects information from individuals only with their consent. State agencies, organizations and services, bodies of autonomous provinces,

21 If the first four of these groups of activities are directed towards the Ministry of Defence and the Serbian Army, but conducted by persons who are not their members, the Agency's activities and measures in the field of detecting, monitoring and preventing or research and documentation must be undertaken with the mandatory cooperation with the Security Information Agency or the police, defining a way of further action jointly.

local governments, organizations exercising public powers, the Serbian Army and legal entities are obliged to provide access to records, data collections, electronic databases and other official documentation for the authorized personnel of the Agency.²²

Further, Agency is authorized to gather data secretly using special procedures and measures. It mainly serve for preventive purposes, when data can not be gathered otherwise or if their gathering is fraught with the disproportionate risk threatening life and health of people or property, or it could cause disproportionate costs. Special procedures and measures used in surreptitious information collection are: operational filtration into organizations, groups and institutions; surreptitious obtaining and purchasing documents and objects; surreptitious insight into data records, in accordance with the law; secret surveillance and monitoring of persons outdoors and in public places with the use of technical means; secret electronic surveillance of telecommunications and information systems in order to collect the retained data on telecommunications traffic, without access to their content; covert recording and documenting conversations outdoors and indoors with the use of technical means; covert surveillance of the content of letters and other means of communication, including secret electronic surveillance of the content of telecommunications and information systems and the surveillance and recording of the interior of facilities, closed spaces and objects.²³ In this regard, if security considerations require it, the Military Security Agency may: use the data, documents and assets used for concealment of its identity and identity of its members and individuals with whom it established a secret cooperation; use commercial and residential premises, as well as other real estate owned by the Republic of Serbia; undertake measures to conceal ownership over the property and legal entities, as well as the very purpose of data collection; covertly uses property and services by individuals and legal entities for a fee, establishes legal legal entities and regulate their activities in a manner that is not associated with the Agency.

22 This does not apply to security services and the police, with which the data exchange is carried out in accordance with the laws governing the security services and the police.

23 The first four measures are taken on the basis of orders of the Security Agency Director or person authorized by him; the fifth of the following measures shall be undertaken on the basis of a substantiated decision of the competent higher court; sixth, seventh and eighth measures may be undertaken on the basis of written and substantiated decision of the Supreme Court of Cassation.

During the process of crime detection, investigation and documentation of certain offences: against the constitutional order and security of the Republic of Serbia; against humanity and other items protected by international law; against organized crime, money laundering, corruption (abuse of power, influence peddling, bribery) even if they are not the result of action by organized criminal groups within the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces; disclosure of professional secrets of special concern for defense; unauthorized access to a protected computer, computer network and electronic data processing; disclosure of official secrets and disclosing of military secrets, as well as offences which are in shared competence of the Agency and Security Information Agency and police, authorized officials of the Military Security Agency have the following powers: identity checking and authenticating of persons and identification of objects; police calling; requesting informations; temporary confiscation of objects and property gain; inspections of premises, facilities and documentation and the anti-terrorist inspection; observations; the collection, processing and use of personal data; polygraph test; police powers to carry out measures of surveillance and recording of telephone and other conversations or communications by other technical means and optical recording of persons and undertaking other measures and actions in accordance with the law governing criminal procedure.²⁴

Within its competence, the Military Intelligence Agency is authorized to collect the data: from public sources; from individuals and legal entities; exchange data with other security services and by using special procedures and measures.

Special procedures and measures for covert data collection are: surreptitious cooperation with individuals and legal entities in order to collect data and information from their jurisdiction; surreptitious obtaining and purchasing documents and objects; operational filtration into organizations, institutions and groups; undertaking measures to cover up the identity and ownership over the property; establishment of legal entities and regulating their work in a manner that is not associated with the Agency; covert use of property and services by individuals and legal entities for a fee; use of special documents and resources that protect the Agency, its members, facilities and funds. Measures shall be undertaken on basis of the order of the Director of Military Intelligence Agency or a person authorized by him.

24 If these powers are to be used towards persons who are not members of the Serbian Armed Forces nor employees of the Ministry of Defence, the Agency shall immediately inform Security Information Agency or the police, and they will then specify a way of further action jointly.

Both agencies are authorized to establish and manage data collection and data registers within its competence, and they contain secret information. If they come into possession of data and information within the competence of other security services, they are obliged to deliver these data to them.

Certain members of the agency have certain special powers: the authorized official of the Military Security Agency has the right and duty to hold, carry and use firearms within the prescribed jurisdiction; authorized officers of both agencies have the right to use the mediums for monitoring, recording, navigation and communication, as well as to use traffic and communication means in possession of individuals and legal entities; finally, the authorities of the Republic of Serbia and legal entities are obliged to provide necessary assistance to authorized officers of both agencies in performing tasks falling within their competence.

Conclusion

Law enforcement Agencies and Security Services of the Republic of Serbia have a long tradition and rich experience. In addition, legal and sub-legal framework of their organization, responsibilities, tasks, powers and control is regulated and based on modern democratic legacies and international standards of the United Nations, European Union, Council of Europe and other international organizations, as well as on good practice and ethical standards of Interpol and Europol.

Police is a state authority under the Ministry of Interior that performs public safety, but also participates in the implementation of special investigative procedures for especially serious crimes. In performing the duties of public safety, in accordance to the Law, the police officers have the powers similar to most modern police force in the world: a warning and ordering; identity checking and authenticating of persons and identification of objects; police calling; police bringing; detention and temporary restriction of freedom of movement; search for information; temporary confiscation of objects; premises, facilities and documentation inspect and anti-terrorist inspection; stopping and browsing people, objects and transport equipment; securing and inspecting the crime scene; use of another's means of transport and communication; receiving reports on committed criminal offenses; public announcement of awards; recording in public places; polygraph testing; police observation; questing for persons and objects; protection of crime vic-

tims and other persons; the collection, processing and use of personal data; measures of targeted search; use of coercive measures.

In addition, according to Criminal Procedure Code, authorized officials of specialized police units, Security Information Agency and Military Intelligence Agency have the authority to implement measures during special investigative actions in order to prevent and suppress particularly dangerous crimes. Those powers include secret surveillance of communications, secret tracking and recording; simulated affairs; computer search of data; controlled delivery and undercover investigator.

During information and data gathering, members of the Security Information Agency, Military Security Agency and Military Intelligence Agency have the same powers as police has. However, unlike the police, the authorized officers of the Security Information Agency have the authority to collect data by using special methods of secret surveillance of communications, secret tracking and recording and by using computer data search. Military Security Agency authorities also have these powers including that they are authorized also to implement following measures: operational filtration into organizations, groups and institutions; secret acquisition and purchase of documents and objects and secret insight into data records.

Finally, within its competence, Military Intelligence Agency is authorized to collect data using the same methods as the Military Security Agency.

Therefore, the use of police powers by authorized officers of the security services is different. Given the fact that the law provides that in certain circumstances members of the Security Information Agency can perform tasks under the responsibility of the Ministry of Interior, the possibility of using police powers is most often in case of Security Information Agency. This is not surprising, given that both the police and Security Information Agency are civil services.

At the same time, the Military Security Agency is by its nature a security service, so the powers using are to a large extent identical to the police ones. Finally, the Military Intelligence Agency is by its nature an intelligence service, so it can not use police powers concerning prevention and repression of crimes. The coincidence with the police authority exists only in case of collection of data and information using traditional methods.

References

1. Krivični zakonik Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 101/2005
2. Mijalković, S.; *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011.
3. Mijalković, S; Milošević, M.; *Savremene obavještajne službe: organizacija i metodika obavještajnog, bezbjednosnog i subverzivnog djelovanja*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2013.
4. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 83/2006.
5. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 116/2007 i 72/2012
6. Zakon o tajnosti podataka, *Službeni glasnik RS*, broj 104/2009.
7. Zakon o Vladi, *Službeni glasnik RS*, br. 55/2005, sa kasnijim izmenama i dopunama.
8. Zakona o policiji, *Službeni glasnik RS*, broj 101/2005.
9. Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

PRIMENA POLICIJSKIH OVLAŠĆENJA OD STRANE PRIPADNIKA OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNIH SLUŽBI REPUBLIKE SRBIJE

Marija Popović

Nenad Milić

Dušan Blagojević

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Društveno-ekonomsku tranziciju i demokratizaciju Republike Srbije pratila je i reforma i demokratizacija sektora bezbednosti. To je podrazumevalo i reviziju normativnog okvira organizacije, nadležnosti, poslova, ovlašćenja i kontrole policije i službi bezbednosti, u skladu sa savremenim demokratskim standardima i međunarodnim principima „modern governance“. U modernim državama posebno je značajno pravno uređivanje primene policijskih ovlašćenja, jer se time zadiru u slobode i prava građana. Policijska ovlašćenja u Republici Srbiji, u različitoj meri, primenjuju ovlašćena službena

lica Policije i službi bezbednosti: Bezbednosno-informativne agencije, Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije. S tim u vezi, u radu je prikazan pravni okvir primene policijskih ovlašćenja od strane ovlašćenih službenih lica modernizovanih službi bezbednosti Republike Srbije.

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ
ЗА СУПРОТСТАВЉАЊЕ ОРГАНИЗОВАНОМ
КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ**

ПАЛЕРМО КОНВЕНЦИЈА И ДОПУНСКИ ПРОТОКОЛИ У ФУНКЦИЈИ СУЗБИЈАЊА ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА

Жељко Никач¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: У раду се излаже значајно питање сузбијања организованог криминала, који је поред тероризма један од најтежих појавних облика криминала у савременом свету. Најважнији међународноправни извор и основ за сузбијање организованог криминала је позната Палермо конвенција и касније усвојени допунски протоколи посвећени сузбијању трговине људима (I), сузбијању кријумчарења миграната (II) и сузбијању незаконите производње и промета оружја (III). На основу ових решења државе су извршиле хармонизацију норми унутрашњег права, отпочеле примену специјалних истражних техника (метода) и формирале специјалне органе за борбу против организованог криминала. Република Србија је поступила на идентичан начин и државни органи су оствари запажене резултате у сузбијању организованог криминала, што је посебно значајно у контексту наше апликације за пријем у ЕУ.

Кључне речи: организовани криминал, Палермо конвенција, протоколи, специјалне истражне технике и органи, РС и ЕУ.

Увод

Савремени тренутак карактерише енормни пораст стопе криминалитета у свету и посебно његових најтежих појавних облика, а пре свих организованог криминала и тероризма. Посебно забрињава чињеница да је *криминалитет* преживео све друштвене промене, еволуције и револуције и да се успешно адаптирао на нове околности у модерном свету. И даље од тога, дошло је до настанка нових и још опаснијих појавних облика криминала који су запретили да сруше све тековине људске цивилизације и обезвреде досадашње резултате у сузбијању ове пошасте. Сузбијање криминалитета више није само унутрашње питање држава, већ питање свих питања и предуслов опстанка модерног друштва.

¹ Ванредни професор, zeljko.nikac@kpa.edu.rs

Свакако највећу опасност по савремено друштво и међународну заједницу у мирнодопским условима представљају **организовани криминал и тероризам**, који су најопаснији појавни облици криминала у савременом свету. Тежина кривичних дела из овог корпуса, велико узнемирење јавности, виктимолошка димензија и други елементи издвајају ова дела од других и разлози су, поред осталих, што државе и међународна заједница поклањају посебну пажњу њиховом сузбијању и отклањању штетних последица. Као најзаступљенији појавни облици појављују се илегална производња и промет опојних дрога, трговина оружјем, трговина људима, високотехнолошки криминал и други новији облици. Отворене границе и слободна тржишта олакшавају деловање организованих криминалних група на ширем географском простору, као и савремена техничко-технолошка достигнућа која пружају неслућене могућности за криминалне активности. То наравно изискује додатне снаге, капацитете и трошкове држава и међународне заједнице у сузбијању ових појавних облика криминала.

Посебну димензију овом проблему даје **транснационални карактер** јер су по правилу у припремању, извршењу кривичних дела и актима после тога инволвирани извршиоци из више земаља, док радње и последице настају на различитим територијама и

присутни су други ино елементи. Из тих разлога неопходна је заједничка акција и сарадња држава и осталих субјеката у сузбијању ових и других појавних облика криминала, као вид антикриминалне солидарности на ширем међународном плану. При томе треба имати у виду посебности и специфичности сваке од држава у међународној заједници, другачије правне система и кривично законодавство и друге разлике које постоје и утичу на правни и фактички однос према овим питањима.

Хармонизација правних норми и уједначавање (судске) праксе предуслови су за заједничко супротстављање и предузимање мера, на унутрашњем и међународном нивоу. На међународном плану је усвојено више значајних међународних докумената у форми конвенција, резолуција, декларација и других аката у оквиру УН, СЕ, ЕУ и осталих организација. У погледу организованог криминала међународна заједница је препознала овај проблем и под окриљем УН иницирано је усвајање кровног документа који би установио правни оквир, стандарде и механизме сарадње. Као најчешћи облици сарадње јављају се размена информација, техничка помоћ, поступање по замолницама, предузимање радњи, предузимање заједничких акција и др.

На тој основи је усвојена данас позната Палермо конвенција посвећена сузбијању транснационалног организованог криминала и развоју међународне сарадње. У даљем тексту указаћемо на значај и допринос Конвенције и усвојених допунских протокола (3)

борби против организованог криминала и међународној полицијској сарадњи.

1. Конвенција против транснационалног организованог криминала

Конвенција УН против транснационалног организованог криминала (*UN Convention against Transnational Organised Crime*) је свакако један од најважнијих међународних докумената усвојен под окриљем УН. Конвенција је широј јавности позната под називом „Палермо конвенција“ (*Palermo Convention*) и усвојена је на конференцији која је одржана од 12. 12. до 15. 12. 2000. године у Италији, у истоименом граду на Сицилији која се сматра колевком мафије.

Република Србија, односно СР Југославија као правни претходник, је ратификовала Конвенцију и допунске протоколе на основу одредаба Закона о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и Допунских протокола (2001). Поред Конвенције прихваћени су *Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом* и *Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом*,² а нешто касније и *Протокол против незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом*,³ којим се допуњава Конвенција УН против транснационалног организованог криминала.

Са становишта правне технике Палермо конвенција је језгровит и јасан споразум, али релативно дугачак (укупно 41 члан). Протокол I (трговина људима) садржи 20 чланова, Протокол II (кријумчарење миграната) 25 чланова и Протокол III (незаконита производња и промет ватреног оружја) 21 члан и по нашем мишљењу истог су квалитета као и основни документ. Неспорно је да један део одредаба Конвенције и допунских Протокола (I, II и III) садржи дуже текстуалне делове и поједине чланове са више ставова, што може довести до нејасноћа у

2 Службени лист СРЈ – Међународни уговори бр. 06/01, Београд 2001.

3 Сл.лист СЦГ-Међународни уговори бр.11/05.

тумачењу. Претпостављамо да је то услед интенције „законодавца“ (УН) да предвиди што више случајева *pro futuro*, на основу реалне опасности коју представља организовани криминал. У сваком случају одлука о усвајању Конвенције и допунских протокола је била целисходна, посебно што је на почетку III миленијума организовани криминал наставио да се развија.

а) Сврха конвенције је елаборирана на почетку у оквиру основних одредба као *унапређење сарадње у борби против транснационалног организованог криминала* (чл. 1). Тадашњи генерални секретар УН (г. Кофи Анан) је позвао све државе да у најбржем могућем року потпишу Конвенцију и допунске протоколе, како би употреба предвиђених инструмената кренула по хитном поступку.

У чл.2 конвенције је извршено **дефинисање базичних појмова**. Тако је *организована криминална група* означена као група од три или више лица која делују споразумно у циљу вршења једног или више тешких злочина или кривичних дела. *Тешки злочин* је појам који подразумева кривична дела за која је забрањена мин. казна затвора од четири (4) године. *Конфискација* је одређена као одузимање, односно трајно лишавање права својине на имовини по налогу суда или другог надлежног органа. *Контролисана испорука* је одређена као техника којом се дозвољава да нелегалне или сумњиве пошиљке изађу, пређу или уђу на територију једне или више држава уз знање и под надзором надлежних органа а са циљем спровођења истраге и откривања лица умешаних у извршење кривичног дела.⁴

Делокруг примене је утврђен у чл.3 према којем ће се конвенција примењивати на превенцију, истрагу и судско гоњење:

- свих тешких злочина (кривичних дела кажњивих казном затвора од најмање 4 године),
- учешћа у организованим криминалним групама,
- прања добити стечене криминалним радњама,
- аката корупције и
- ометања спровођења правде као кривичног дела.⁵

У ст. 2 истог члана је дато објашњење када се има сматрати да је по природи у питању **кривично дело транснационално**, тачније ако је:

4 Оп. цит. у нап.1, чл. 2 Палермо конвенције.

5 *Ibid*, чл. 3.

- учињено у више држава;
- учињено у једној држави, али је већи део припрема, планирања, руковођења или контроле обављен у некој другој држави;
- учињено у једној држави, али је у њега укључена организована криминална група која се бави криминалним активностима у више држава или
- учињено у једној држави, али су битне последице наступиле у некој другој држави.⁶

Додајемо да је још раније у доктрини и пракси извршена ренумерација конкретних појавних облика и видова криминалитета са елементом иностраности, са доста прецизно наведеним модусима извршења.⁷

У циљу **примене конвенције** предвиђено је да државе потписнице морају донети одговарајуће законе и усвојити *мере* ради дефинисања кривичних дела из области организованог криминала, као и у којим се ситуацијама особа сматра чланом организоване криминалне групе.

Конвенција даље афирмише **начела поштовања националног суверенитета и територијалног интегритета** потписница и политику *немешања у унутрашње послове* држава потписница (чл. 4-5).⁸ У складу са тим остале државе немају право да на територији друге државе врше надлежности и функције које су резервисане за органе власти те државе. Поменути и друга начела израз су поштовања познатих универзалних начела међународног јавног права и стога их не треба посебно елаборирати.

б) Борба против прања новца (криминалне добити) и адекватне мере предвиђају се у чл. 6–7. Државе су дужне да усвоје и уведу у националну легислативу мере и инкриминација којима би се онемогућиле и кажњавале све радње претварања или преноса имовине стечена криминалом, помагање у скривању и прикривању незаконитог порекла имовине, прибављање, поседовање или коришћење имовине стечене криминалом.⁹ Ради спречавања прања новца предвиђа се обавеза држава да успоставе *контролу и надзор* над банкама и небанкарским финансијским институцијама, а по потреби и свим осталим органима који могу учествовати у свим облицима прања новца. У том смислу

6 *Ibid.*

7 Б. Златарић, *Међународно кривично право*, Информатор, Загреб 1979, стр. 6–7.

8 Оп. цит. у нап. 1.

9 *Ibid.*

прецизно се морају утврдити начин вођења евиденције, утврђивање идентитета корисника као и пријављивање сумњивих правних послова од стране институција које се налазе под надзором.

Даље се предвиђа да ће државе потписнице донети законе који ће омогућити судским и другим надлежним органима увид у сумњиво пословање субјеката. Активности државних органа даље су усмерене на откривање и праћење кретања готовог новца и других преносивих инструмената плаћања, посебно преко граница и на начин којим се не омета кретање легитимног капитала. У том смислу државе потписнице ће се трудити да јачају и унапређују све облике сарадње између правосудних органа, органа унутрашњих послова и финансијских регулаторних органа у циљу борбе против прања новца.¹⁰

Подсећамо да је Република Србија усвојила аналогна решења у националном законодавству, па је поред новела КЗ¹¹ и ЗКП¹² усвојено још неколико *lex specialis* прописа као што су: ЗОНДОСОК,¹³ затим Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела,¹⁴ Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма¹⁵ и др.

в) Борба против корупције је подробније предвиђена у чл.8–9 конвенције и одговорност правних лица за кривична дела (чл. 10). Тако се у чл. 8 под *корупцијом* подразумева свако обећање, понуда или давање непримерене користи државном службенику, како би тај службеник деловао или се уздржао од деловања у обављању својих службених дужности али и свако тражење или прихватање непримерене користи од стране државног службеника ради деловања или уздржавања од деловања у обављању својих службених дужности. Под појмом *државног службеника* сматрају се сва лица која раде у

10 *Ibid.*

11 *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

12 Закон о кривичном поступку (ЗКП), *Сл. гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

13 Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела (ЗОНДОСОК), *Сл. гласник РС*, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др.закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11 – др. закон и 32/13.

14 *Службени гласник РС*, бр. 32/13.

15 *Сл. гласник РС* бр. 20/09, 72/09 и 91/10. Шире: С. Мијалковић, Г. Бошковић, Ж. Никач, Међународно-правни напори у спречавању финансирања тероризма прљавим новцем, *Страни правни живот*, бр. 01/11, Институту за упередно право, Београд, 2011.

јавним службама и по нашем мишљењу у питању је широк појам, тако да се односи на све категорије државних службеника. Примера ради то је случај и са нашим прописима из области јавне управе¹⁶ и правним статусом наших државних службеника.¹⁷ Надаље, у чл. 9 је предвиђена обавеза држава потписница да усвоје мере против корупције и одреде ефикасно деловање државних органа у циљу спречавања, откривања и кажњавања корумпираних државних службеника. У складу са тим потребно је обезбедити независност стручних органа како би се спречили непримерени утицаји на њихов рад.¹⁸

г) **Процесно-правне одредбе** следе у даљем делу текста конвенције и односе се на следеће: поступак кривичног гоњења, суђење и изрицање пресуде (чл. 11), конфискацију имовине (чл. 12), међународну сарадњу (чл. 13) и располагање конфискованом имовином (чл. 14).

У погледу поступка кривичног прогона, суђења и изрицања пресуде од велике важности је решење према којем државе потписнице треба да предвиде дужину **санкција**, с обзиром на **тежину извршеног дела**. Домаћи закони треба да буду дефинисани тако да се постигне што већа ефикасност у спречавању и кажњавању дела утврђених конвенцијом, па у том смислу обезбеди присуство окривљеног у поступку (посебно на суђењу), дужи рокови застарелости и још дужи рокови када лице избегава извршење правде. Приликом доношења одлука о пуштању лица на слободу до суђења, затим превременог пуштања на слободу или условног отпуста морају се узети у обзир **озбиљност кривичних дела** из ове конвенције (чл. 11).¹⁹

Ради спречавања и обесхрабривања транснационалног организованог криминала у чл. 12 је предвиђен институт **конфискације и заплене имовине стечене кривичним делима**, обухваћеним овом конвенцијом. У том смислу одузеће се сва добит стечена извршењем кривичних дела из ове конвенције, или имовина чија вредност одговара вредности те добити. Одузеће се и сва имовина, опрема и други инструменти који су коришћени или намењени за коришћење у вршењу кривичних дела из ове конвенције. Трансформисана или претворена добит у другу имовину ће такође бити одузета. Уколико је нелегална добит помешана са имовином стеченом легалним путем,

16 Закон о државној управи, *Сл.гласник РС* бр. 79/05,101/07,95/10 и 99/14.

17 Закон о државним службеницима, *Сл.гласник РС* бр. 79/05, 81/05-испр., 83/05-испр,64/07, 67/07-испр,116/08,104/09 и 99/14.

18 Оп. цит. у нап. 1.

19 *Ibid.*

таква имовина ће се замрзнути а затим конфисковати до процењене вредности помешаних средстава од криминала. Државе потписнице ће овластити своје судове или друге надлежне органе да наложе да се банкарска, финансијска или комерцијална евиденција стави на располагање или да буде заплена и неће се дозволити одступање од одредби овог става под изговором банкарске тајне.²⁰

У функцији конфискације неопходна је *међународна сарадња* јер криминалци често имају имовину у више од једне државе. Стога ће држава потписница када прими захтев за конфискацију добити и имовине од криминала од стране друге државе потписнице која има јурисдикцију у односу на кривично дело из ове конвенције, настојати да у складу са националним законодавством прибави налог за конфискацију и замрзне или заплени добит и имовину стечену криминалом (чл. 13).²¹ Добит или имовина стечена криминалом ће бити на располагању тој држави која га је запленила, а у случају поступања по захтеву друге државе, уколико буду замољене да врате имовину, у складу са домаћим законима даје се приоритет враћању конфисковане добити и имовине од криминала држави која је упутила молбу (чл. 14).²²

д) У циљу примене поменутих и других правних института даље се предвиђају решења која се тичу јурисдикције (чл. 15), екстрадиције (чл. 16, уговорна и без уговора), трансфера лица (чл. 17) и узајамне правне помоћ (чл. 18).²³

У *истрази, гоњењу и судском поступку* у вези са кривичним делима из ове конвенције државе потписнице ће једна другој пружити најширу могућу *правну помоћ*. Узајамна правна помоћ може бити затражена из следећих разлога: уручење судских докумената, узимање доказа или изјаве од лица, преглед предмета и места, извршење претреса, заплене и замрзавања, достављање информација, доказног материјала и налаза вештака, достава оригинала или оверених копија релевантних докумената и евиденције, укључујући државне, банкарске, финансијске, привредне или пословне евиденције, идентификовање или проналажење добити од криминала, имовине, инструмената или других ствари које могу послужити као доказ, олакшавање добровољног појављивања лица у држави потписници молиљи, сваке друге врсте помоћи која није у супротности са законима замољене државе потписнице (чл. 18).²⁴

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 Ж, Никач, Међународна полицијска сарадња, КПА, Београд, 2015, стр. 79-89.

24 Оп. цит. у нап. 1.

Подсећамо да су процесно-правна питања међународне сарадње код нас решена посебним прописом – Законом о међународно-правној помоћи у кривичним стварима (ЗМППКС),²⁵ док се одредбе ЗКП користе супсидијарно за поједине правне механизме у функцији поступка и лакше сарадње.

Поводом ствари које су предмет истрага, кривичних гоњења или судских поступака у једној или више држава заинтересовани надлежни органи могу да образују *заједничке истражне органе*, на основу претходно већ закључених билатералних или мултилатералних споразума или аранжмана. Уколико нема закључених споразума, онда ће се заједничке истраге се предузимати на основу договора за сваки појединачни случај, уз потпуно поштовање суверенитета државе потписнице на чијој територији се таква истрага предузима (чл. 19).²⁶ Према чл.96 ЗМППКС предвиђена је могућност да се у конкретној правној ствари формира *Заједнички истражни тим* (енгл. ЈИТ - Joint Investigation Team), који је као модел сарадње данас веома присутан због кривичних дела са ино елементима и боље међусобне сарадње. Формирање тима је могуће на основу конкретног споразума Министарства правде РС и надлежног страног органа, што је од посебног значаја за сузбијање најтежих појавних облика криминалитета у савременом тренутку.²⁷ Подсећамо да је ово решење сагласно и правним решењима и пракси ЕУ која је усвојила посебан *Приручник за заједничке истражне тимове*, према којем се поред осталог наводи да „заједнички истражни тим даје најбољу платформу да се определи оптимална стратегија истраге и кривичног гоњења“. Учешће у тиму подиже свест руководиоца о значају/приоритету истраге, а следствено томе заједнички истражни тим (срб. ЗИТ) може унапредити резултате међународне истраге.²⁸

ђ) Специјалне истражне технике (СИТ) су посебно важан део конвенције и предвиђене су у чл. 20. У ову групу посебних метода и техника спадају контролисане испоруке, електронско праћење, надзор, тајне операције, пресретање робе и др. Даље се предвиђа да употреба ових метода буде у складу са одредбама националног законодавства држава потписница, што је код нас урађено након усвајања поменутог ЗОНДОСОК-а као *lex specialis* прописа у борби против организованог криминала. Део ових техника и метода предвиђен је и актуелним ЗКП

25 Сл. гласник РС, бр. 20/09. Шире: Оп. цит. у нап. 22, стр. 231-251.

26 *Ibid.*

27 Оп. цит. у нап. 24.

28 Документ који је Савет ЕУ усвојио у Бриселу, 04. новембра 2011.године (15790/1/11, REV 1).

у делу који се односи на доказне радње (чл.85-160), тачније део који обухвата *посебне доказне радње* (чл.161-187).²⁹

Надаље, на основу договора држава потписница ове технике могу укључити и методе попут пресретања робе и дозволе да роба продужи нетакнута, или пак да буде уклоњена или замењена у целини или делимично. Све то са циљем да оперативне акције полиције буду што успешније и да се обухвати што шири круг лица инволвираних у криминалне активности.

е) Даље се наводе *процесни механизми за подршку у кривичном поступку* као што су: пренос кривичног поступка (чл.21), извештаји из КЕ (чл.22), санкционисање за ометање правде (чл.23), заштита сведока (чл.24), помоћ и заштита жртава (чл.25) и мере за унапређење сарадње полиција (чл.26–27).

Заштита сведока је посебно важан механизам који је подробније предвиђен у чл.24 конвенције. Свака држава потписница дужна је да предузима одговарајуће мере којима ће пружити заштиту од могуће одмазде или застрашивања сведока који сведоче у кривичним поступцима поводом кривичних дела на која се односи ова конвенција. Даље је предвиђено да државе по потреби треба да пруже заштиту и њиховим рођацима и другим блиским лицима, за која се процени да су безбедносно угрожена. У функцији осигурања безбедности утврђују се мере за физичку заштиту лица, а уколико је неопходно врши се физичко пресељење и промена идентитета лица. Државе ће предузимати мере помоћи и заштите жртава кривичних дела обухваћених овом конвенцијом, а нарочито у случајевима претњи одмаздом или застрашивањима (чл.25).³⁰

У циљу ефикасније примене конвенције и њених најважнијих механизма даље се указује на неопходност међусобне тесне *сарадње* држава, успостављање и олакшавање *комуникације* између надлежних органа, служби и агенција, са циљем брже размене релевантних информација. Размењиваће се *информације* везане за идентитет и место где се тренутно налазе осумњичена лица, информације везане за њихове активности, информације о кретању добити и имовине стечене криминалом, кретању

29 Оп. цит. у нап. 11. Према ЗКП као *посебне доказне радње* наводе се: тајни надзор комуникација, тајно праћење и симање, рачунарско претраживање података, контролисане испоруке, прикривени иследник и др.

30 Оп. цит. у нап. 1.

имовине, опреме или других средстава која се користе за извршење кривичних дела предвиђених конвенцијом и сл. (чл.27-28).³¹

Поред размене и анализе информација међународна полицијска сарадња се даље конкретизује кроз остале облике и видове, као што су *обука и техничка помоћ* (чл.29), друге врсте помоћи (чл.30-економска и техничка) и превенција (чл.31). Посебно се наглашава да ће државе потписнице јачати способности да се супротстављају транснационалном организованом криминалу, помагати земљама у развоју да ојачају своје капацитете и техничка средства, подстицати напоре и програме обуке а све то ради успешног спровођења ове конвенције.

На крају су дате *прелазног и завршне одредбе* (чл.32-41) које обрађују следећа питања: државе потписнице, Секретаријат, примена конвенције, решавање спорова, потписивање и ратификација, Протоколи, ступање на снагу, амандмани, отказивање, језик и депозитар конвенције.

Конвенција УН против организованог транснационалног криминала је била отворена за потписивање за све државе од 12. до 15. децембра 2000. године у Палерму, Италија, и након тога у седишту организације Уједињених нација у Њујорку.

Конвенција УН против организованог транснационалног криминала је у међувремену допуњена са три протокола и то: а) Протоколом за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом, б) Протоколом против кријумчарења миграната копном, морем или ваздухом и в) Протоколом против незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом. Због просторних и других лимита следи кратка правна анализа текстова протокола и осврт на важнија решења.

2. Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом

И поред великог броја међународних докумената није постојао универзални инструмент који се бави свим аспектима трговине људима, па је Генерална скупштина УН 1998. године одлучила да оснује отворени међувладин *Ad hoc* Комитет за израду свеобухватне међународне конвенције против транснационалног организованог криминала. Исти орган је био овлашћен и за разговоре о припреми међународног инструмента о питањима трговине женама и децом, као једног од

31 *Ibid.*

најопаснијих облика транснационалног организованог криминала. Као резултат ових активности најпре је како је наведено усвојена Палермо конвенција, а постом се приступило њеној конкретизацији и допуни у форми протокола.

Први у низу је био Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом (**интерно Протокол I**).³² Основни смисао усвајања овог документа је да буде инструмент за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом. У складу са тим даље су развијени и афирмисани и други ускостручни циљеви, стандарди и механизми.

а) У правно-техничком смислу Протокол I је релативно кратак акт који садржи укупно 20 чланова, што је верујемо довољно јер је Палермо конвенција средишни документ. У погледу **систематике** документ садржи преамбулу, опште одредбе, мере за заштиту жртава трговине људима, посебно жена и деце (помоћ, заштита, репатријација), мере за сузбијање нелегалне трговине људима, мере међународне сарадње и друге у функцији спречавања нелегалне трговине људима и завршне одредбе.

У преамбули Протокола указује се да ефикасна акција на превенцији и борби против трговине људским бићима, нарочито женама и децом, захтева **свеобухватан међународни приступ** у земљама порекла, транзита и крајњег одређишта.³³ Мултифакторски и мултиагенцијски приступ обухвата **мере** за превенцију трговине људима, кажњавање оних који се баве трговином и заштиту жртава, поштовање и заштиту међународно признатих људских права.

У **општим одредбама** је дефинисан однос документа према матичној Палермо конвенцији, где се наводи следеће: а) Протокол је допуна конвенције и тумачи се заједно са основним документом, б) Палермо конвенција и све њене одредбе односе се, *mutatis mutandis*, на Протокол, осим ако није другачије предвиђено и в) кривична дела установљена сходно чл.5 Протокола сматрају се као кривична дела установљена према Палермо конвенцији (чл.1).³⁴

Даље су наведени изјава о сврси Протокола, употреба појединих термина, делокруг акта и инкриминација трговине људима од стране држава потписница, које су позване да усвоје законске и друге мере против извршилаца кривичних дела трговине људима, нарочито

32 Оп. цит. у нап.1.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, чл.1 Протокола I.

женама и децом. Иста кривична дела предвиђена су у чл.3 Протокола и посебно се истиче **намера** извршиоца, као неопходан услов извршења и утврђивања одговорности. Даље је предвиђено да свака потписница усвоји законске и друге мере које ће санкционисати покушај извршења овог кривичног дела, саучесништво, организовање и наређивање другим лицима да изврше дело.

Подсећамо да је Република Србија усвојила законске новеле и одредбама актуелног КЗ РС предвидела конкретна кривична дела као што су трговина људима (чл.388), трговина малолетним лицима ради усвојења (чл.389) и заснивање ропског односа и превоз лица у ропском односу (чл.390).³⁵ Наша земља је усвојила и друге потребне акте као што су Стратегија борбе против трговине људима,³⁶ затим прописи којима се регулише положај странаца, права на азил, безбедност државне границе и остали. Даље су предузете мере на реорганизацији Управе граничне полиције (УГП) МУП РС и друге мере, а све са циљем боље контроле државне границе и сузбијања илегалних миграција и трговине људима.³⁷

б) У Глави II пажња је усмерена на **заштиту жртава** нелегалне трговине људским бићима, посебно женама и децом. Тако су у чл.6 наведене мере које ће државе потписнице предузети у намери пружања помоћи жртвама нелегалне трговине људима, а које се пре свега односе на заштиту основних људских права. Државе су дужне да усвоје адекватне *законске прописе* којима ће се сачувати идентитет жртве. У складу са тим жртвама ће бити пружена обавештења о судским и административним процедурама, као и омогућено да се њихови проблеми реше у одговарајућем року. Предвиђено је спровођење *мера* које ће омогућити физички, психолошки и социјални опоравак жртве. Конкретне мере обухватају одговарајуће услове становања, информације и савете, медицинску, психолошку и материјалну помоћ, могућност запослења и образовања. Приликом пружања помоћи морају се узети у обзир пол, старост и посебне потребе жртава, нарочито специјалне потребе деце (чл.6).³⁸

На крају овог дела предвиђа се да ће жртвама бити пружена физичка безбедност и право на материјалну надокнаду. Тако се у Протоколу

35 Оп. цит. у нап.10. Шире: Ђ. Ђорђевић, *Кривично право, посебни део*, III измењено и допуњено издање, КПА, Београд, 2014.

36 *Сл.гласник РС* бр.11/06,

37 Шире: С. Мијалковић, М. Жарковић, *Илегалне миграције и трговина људима*, КПА, Београд, .2012.

38 Оп. цит. у нап. 1.

спомиње и одређивање *статуса жртве* од стране држава потписница, затим *репатријација* жртава нелегалне трговине људима и могућност да се жртве врате у своју државу уз добијање свих права које држава пружа својим грађанима.

в) У Глави III Протокола пажња је усмерена на спречавање трговине људима, посебно женама и децом, сарадњу и друге мере. У складу са тим предвиђа се да ће државе потписнице успоставити опсежне *политике, програме и друге мере* ради: (а) спречавања нелегалне трговине људима и борбе против ње и (б) заштите жртава нелегалне трговине људима, посебно жена и деце, да не би опет постале жртве трговине (чл.9).³⁹

Као мере државне политике и специјализованих програма против трговине људима наводи се да ће државе предузимати мере *истраживања, информисања и кампања* преко средстава јавног информисања, као и да ће у акције укључити НВО и друге субјекте заинтересоване за спречавање нелегалне трговине људима. Даље се предвиђа да ће се путем билатералне и мултилатералне сарадње настојати да се ублаже фактори и последице трговине људима, нарочито жене и деца, као што су сиромаштво, недовољна развијеност и помањкање једнаких могућности.⁴⁰

У чл.10 Протокола предвиђа се *размена информација* и од држава потписница захтева да међусобно сарађују органи задужени за примену закона, за послове миграције и други.⁴¹ Сврха размене информација је информисање о лицима и групама који прелазе границу и баве се незаконитим активностима, пре свега нелегалном трговином људима. У оквиру тога даље се утврђују улога и статус лица у смислу да ли су жртве или починиоци кривичног дела, затим која документа користе, средства и начин извршења кривичних дела и др. Важан елемент борбе против трговине људима чини и *обука* кадрова који раде на спречавању нелегалне трговине људима, са посебним акцентом на заштиту људских права и достојанства, посебно жена и деце.

Даље се предвиђају *мере на граници* које ће предузети државе потписнице у циљу спречавања и откривања нелегалне трговине људима, а које су у складу са домаћим законодавством и које не ремете слободно кретање људи. У случајевима где је то могуће, без довођења у питање актуелних међународних конвенција, мере ће обухватати и обавезе за комерцијалне превозице, саобраћајне компаније, власнике и превозице било ког саобраћајног средства да потврде да сва лица

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

имају путни документ потребан за улазак у државу примаоца (чл.11).⁴² Поред ових мера државе ће омогућити и сарадњу између граничних контролних служби, успостављањем директних комуникационих канала који ће омогућити непосредну и правовремену размену информација.

Надаље, државе потписнице ће обезбедити да документа које издају, а служе за путовање, буду таквог квалитета да се не могу лако злоупотребити, фалсификовати или незаконито мењати, копирати или издавати. На захтев друге државе потписнице, држава потписница ће у складу са својим унутрашњим прописима потврдити, у разумном временском року, правоваљаност и валидност путних и личних докумената која је она издала или су издата у њено име, за која се сумња да се користе за нелегалну трговину људи (чл.13).⁴³

з) У глави IV Протокола наводе се стандардне *завршне одредбе* у којима је дефинисан однос овог документа према другим међународним актима и његово тумачење. Даље се наводе смернице за решавање спорова између држава у вези нелегалне трговине људима, препоручује да евентуалне спорове државе решавају договором и у смислу (правилног) тумачења акта. У случају да државе не могу да реше спор споразумно, исти ће бити предат арбитражи.

У чл.16 предвиђа се поступак ратификације документа, услови и време за спровођење процедуре. Протокол је био отворен за потписивање и приступање за све државе од 12. до 15. децембра 2000. године у Палерму, а затим у седишту организације УН у Њујорку од 12. децембра 2002. године.⁴⁴

Даље се предвиђа да Протокол ступа на правну снагу деведесетог дана од дана депоновања четрдесетог инструмента ратификације, прихватања, одобрења или приступања, осим ако не буде ступио на снагу пре ступања на снагу Конвенције (чл.17).⁴⁵

На крају, у завршним одредбама, дефинисан је начин подношења амандмана, њихово предлагање и начин гласања, ратификација и ступање на снагу. Такође, одређени су услови и начин отказивања Протокола, пре свега достављањем писменог обавештења Генералном секретару УН. Одређен је и депозитар акта, као и језици на којима ће бити преведен протокол и депонован код Генералног секретара УН.

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

Укратко, усвојена решења су у духу праксе међународног јавног и уговорног права и нема неких посебних елемента, осим саме природе акта и његове специфичне садржине.

У погледу значаја Протокола мишљења смо да је неспорно да је он изузетан и то се потврдило у пракси, јер су многа решења заживела и омогућила остварење добрих резултата у сузбијању илегалне трговине људима, посебно женама и децом. Даљи рад на имплементацији овог и сродних докумената подразумева даљу хармонизацију норми, уједначавање правне и полицијске праксе, заштиту жртава трговине људима и афирмацију осталих универзалних вредности.

3. Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом

Кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом (интерно *Протокол II*),⁴⁶ који је усвојен у континуитету са претходним и има значајне додирне тачке.

а) У правно-техничком смислу Протокол II је релативно кратак акт који садржи укупно 25 чланова, што је довољно обзиром да је Палермо конвенција централни документ. У погледу *систематике* документ садржи преамбулу, опште одредбе, део посвећен проблему кријумчарења миграната морем, део који третира спречавање, сарадњу и друге мере и завршне одредбе.

У преамбули Протокола се истиче да делотворна акција спречавања и борбе против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом захтева *свеобухватни међународни приступ*, укључујући сарадњу, размену информација, друштвено-економске и друге одговарајуће мере на националном, регионалном и међународном нивоу. Посебно се истиче потреба да државе чланице и систем УН ојачају *међународну сарадњу* у области миграција и развоја поменуте проблематике како би се позабавиле кореном узрока, нарочито оних које се односе на сиромаштво.⁴⁷ Сарадња је посебно важна јер су у значајном порасту организоване криминалне групе кријумчара миграната, што наноси велику штету државама и угрожени су животи и безбедност самих

46 Оп. цит. у нап. I.

47 *Ibid.* Преамбула се правно наслања на ранију Резолуцију Генералне скупштине УН бр.54/212 од 2.12.1999.године у којој се наводи наведени друштвено-економски и међународни контекст миграција у свету.

миграната. У складу са тим неопходно је пружити мигрантима хуман третман и заштиту њихових права.

Проблем кријумчарења миграната даље се усложњава чињеницом да није усвојен универзални међународни инструмент посвећен овом проблему и питањима у вези са тим, па је усвајање Протокола посебно важно у актуелној констелацији односа и *pro futuro*. Наравно да доношење овог акта треба сагледавати у блиској вези са претходно усвојеном Палермо конвенцијом и конкретним решењима од значаја у борби против организованог криминала, дакле и у области сузбијања кријумчарења миграната.⁴⁸

б) Сврха овог Протокола је да спречи кријумчарење миграната, да се бори против тога и да унапређује сарадњу држава потписница, штитећи права кријумчарених миграната (чл.2).⁴⁹

У истом делу даље су подробније дефинисани поједини важни термини као што су „кријумчарење миграната, „нелегални улазак“ и др. (чл.3), затим делокруг примене (чл.4), кривична одговорност миграната (чл.5) и криминализација (чл.6).⁵⁰ Посебно је важно указати на примену Протокола у смислу да је потребно да се ради о кривичним делима која имају транснационални карактер и да су настала као резултат активности организованих криминалних група.

Што се тиче кривичне одговорности миграната они неће бити изложени кривичном прогону и то решење је сасвим разумљиво, јер се ова лица поре свега сматрају оштећенима у овим поступцима. У погледу криминализације свака од држава потписница има обавезу да усвоји законске *мере* неопходне да се установе кривична дела, када се учине на међународном нивоу, у циљу стицања финансијске или друге материјалне добити на непосредан или посредан начин. У питању су а) кријумчарење миграната и б) радње учињене у циљу омогућавања кријумчарења миграната (произвођење лажног путничког или идентификационог документа и набавка, обезбеђивање или поседовање таквог документа).⁵¹

48 Подсећамо да је усвајање Палермо конвенције иницирано на подлози ранија Резолуције Генералне скупштине УН бр 53/111 од 09.12.1998.године, којом је формиран међувладин *Ad hoc* Комитет у циљу израде свеобухватне међународне конвенције против транснационалног организованог криминала.

49 Оп.цит. у нап.1.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

Даље се предвиђа обавеза потписница да усвоје законске мере неопходне да се утврде **отежавајуће околности** пре свега оне које а) угрожавају или вероватно угрожавају животе или безбедност миграната и б) повлаче нехуман или деградирајући третман и експлоатацију миграната (чл. 6).⁵²

в) Спречавање, сарадња и друге мере које спроводе државе потписнице имају изузетан значај у борби против кријумчарења миграната морем (чл. 8, Глава II), као и мере предвиђене у наредној Глави III Протокола. Посебно су значајне оне које се предузимају на **заједничким границама** и које обухватају: а) тачке укрцавања, одредишта као и маршруте, превознике и превозна средства за које се зна или сумња да користе групе за организовани криминал; б) идентитет и методе организација и група за организовани криминал; в) аутентичност и одговарајућа форма путних докумената које је издала држава потписница и крађе или злоупотребе празних путних докумената; г) средства и методе сакривања лица и транспорта, противзаконито мењање, репродукција или друга злоупотреба путних докумената; д) законска искуства, пракса и мере спречавања и борбе против ових радњи (чл. 10-13).⁵³

У оквиру Протокола веома су битни **обука и сарадња** држава потписница, на спречавању ових деликата као специјализоване обуке које обухватају: а) имиграционе и друге службенике (хумани третман и поштовање права); б) међусобна сарадња са међународним организацијама (и НВО) за обезбеђење обуке ради превенције сузбијања и искорењивање радњи кријумчарења, в) побољшање сигурности и квалитета докумената; г) препознавање и откривање лажних докумената; д) прикупљање кривичних обавештења која се односе на идентификацију група за организовани криминал; њ) хумани поступак према мигрантима и заштиту њихових права; е) обезбеђивање обавештајних програма који ће повећати јавну свест да се ради о криминалним активностима које врше групе за организовани криминал ради профита и ж) јавно обавештавање у циљу превенције (чл. 14-15).⁵⁴

Протокол даље предвиђа **мере помоћи и заштите** од којих су најбитније заштита права ових лица, посебно право на живот и право да не буду предмет тортуре и других окупних, нехуманих, понижавајућих

⁵²*Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

поступака и казни. Државе потписнице се обавезују да ће предузети одговарајуће мере да доделе мигрантима заштиту од насиља које се може применити према њима, док ће свака држава доделити помоћ мигрантима чији су живот и безбедност угрожени. Посебно се наглашава да ће државе потписнице узети у обзир специјалне потребе жена и деце (чл.16).⁵⁵

Потом следе одредбе које се односе на споразуме и аранжмане (чл.16) и повратак кријумчарених миграната (чл. 18).

На крају Протокола у Глави IV систематизоване су **завршне одредбе** (чл. 20-25) које се односе на: решавање спорова (споразумно), потписивање, ратификацију, прихватање, одобравање и приступање (стандардна процедура), ступање на правну снагу (исто), амандмане (промене после 5 г., консензус), отказивање (рок 1 г), одређење депозитара (УН) и сл. језика.⁵⁶

4. Протокол против незаконите производње и промета ватреног оружја, његових делова, склопова и муниције

Последњи унизу је усвојен Протокол против незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом (интерно Протокол III),⁵⁷ који је као и претходни допунски акт у континуитету са Палермо конвенцијом. У том духу се сагледава и тумачи Протокол и све његове одредбе.

а) У правно-техничком смислу Протокол III је релативно кратак акт који садржи укупно 20 чланова, што је довољно имајући у виду матичну конвенцију као најважнији документ. У погледу **систематике** Протокол садржи преамбулу, опште одредбе, део посвећен превенцији и на крају завршне одредбе.

У преамбули Протокола се наводи да су државе потписнице свесне хитне потребе да се спречи, сузбије и потпуно елиминира незаконита производња и промет ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом због штетних последица које има на безбедност сваке

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 Закон о ратификацији Протокола против незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом којим се допуњава Конвенција УН против транснационалног организованог криминала, „Сл. лист СЦГ-Међународни уговори“ бр.11/05.

државе, региона и света у целини. Истим актима угрожава се опште добро сваког народа, друштвени и економски развој и право да живе у миру, на основу чега су потписнице уверене да је неопходно да предузму све мере које су потребне, укључујући ту међународну сарадњу и остале мере на регионалном и глобалном нивоу.

Сврха Протокола је да унапређује, олакшава и ојачава *сарадњу* између држава чланица у циљу спречавања, сузбијања и елиминисања незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом.

У складу са основним циљевима у Протоколу су даље дефинисани важнији основни *појмови* као што су „ватрено оружје“, делови и склопови, муниција, незаконити промет, праћење и др. (чл. 3).

У чл. 4 се одређује **делокруг примене** у односу на циљ који чини спречавање незаконите производње и промета ватреним оружјем, деловима, склоповима и муницијом. У том контексту циљ је истраживање злочина и кривично гоњење за дела која се наводе у наредној одредби, када су у питању прекршаји међународног карактера и када је укључена нека организована криминална група.⁵⁸ С друге стране, предвиђено је да се Протокол неће примењивати на трансакције између држава, или на државне набавке у случајевима када би примена овог протокола угрозила право државе чланице да предузима акције које су у интересу националне безбедности у складу са Повељом УН (чл. 4. ст. 2).⁵⁹

б) Радње које се требају оквалификовати Протоколом као **кривична дела** су незаконита производња ватреног оружја, његових делова, склопова и муниције, затим незаконит промет ватреним оружјем, деловима, склоповима и муницијом, фалсификовање или незаконито брисање, уклањање или промена ознака на ватреном оружју (чл. 5, кажњавање).⁶⁰ У складу са чл. 12 матичне Палермо конвенције Протокол у чл. 6 предвиђа **одузимање и заплену предмета** кривичних дела. Држава се сугерише да, уколико је то могуће у националном законодавству, усвоје мере које су неопходне да би се омогућило одузимање ватреног оружја, делова, склопова и муниције, који су незаконито произведени

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*

или је њима незаконито трговано. Исто се сугерише и у погледу могућности да наведено оружје, делови, склопови и муниција доспеју у руке неовлашћених лица, мисли се на незаконито произведено или којима је незаконито трговано.⁶¹

в) Превенција је подробније регулисана у Глави II одредбама од чл.7 до чл.15 које су централне, па је неспорно да је ово најважнији део Протокола.

Као мере превенције предвиђају се вођење евиденција (чл. 7), означавање ватреног оружја (чл.8), привремено онеспособљавање ватреног оружја (чл. 9), систем дозволе или овере извоза, увоза и транзита (чл.10), безбедност и превентивне мере (чл. 11), информисање (чл. 12), сарадња (чл. 13), обука и техничка помоћ (чл. 14) и посредништво у промету (чл. 15).⁶²

По нашем мишљењу посебно значајно је да у циљу **идентификовања и праћења ватреног оружја**, државе чланице морају приликом производње да захтевају његово *означавање* у коме се наводе: име произвођача, држава, место производње и серијски број или означавање геометријским симболима или комбинованим бројчаним или словним ознакама. Државе даље треба да захтевају упрошћено означавање сваког комада увезеног ватреног оружја, са тачно наведеном годином производње, увоза и државе производње на који начин ће омогућити праћење оружја. Битна чињеница је да државе чланице треба да подстичу произвођаче ватреног оружја да развијају мере у циљу онемогућавања уклањања или промене ознака.

з) **Завршне одредбе** су стандардне као и код претходних докумената и обухватају следеће: а) решавање спорова (преговори у вези спорова око тумачења или примене), б) потписивање, ратификацију, прихватање, одобрење и приступање (УН), в) ступање на снагу (3 мес. након депоновања 40-тог инструмента ратификације, прихватања, приступања или одобрења), г) амандмане (предлог 5 г. од ступања на снагу, преко УН), г) отказивање (писани акт УН), д) депозитар и језици (УН, стандардни сл. језици).

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*

Закључак

Усвајањем Конвенције УН о спречавању транснационалног организованог криминала, данас познатије под називом Палермо конвенција, учињен је до сада највећи искорак ка супротстављању организованом криминалу и криминалним активностима у савременом друштву. Конвенција је револуционарни документ који је по карактеру кровни у односу на остале акте међународног и унутрашњег права у овој области. Чињеница да је Конвенција усвојена у Палерму на Сицилији (Италија), постојбини мафије, довољно говори о стварној жељи међународне заједнице да се озбиљније ухвати у коштац са организованим криминалом и његовим најтежим појавним облицима.

Организовани криминал је данас систем живота у многим срединама и, поред тероризма, највећа опасност за савремено друштво у мирнодопским условима. Стога је значај Конвенције посебно велики јер је утрла пут за хармонизацију унутрашњих прописа, уједначавање правне праксе и ефикасније супротстављање организованом криминалу. Пре свега коришћењем специјалних истражних метода и техника и ангажовањем специјализованих органа – тужилаштва, суда, полиције и органа за извршење кривичних санкција.

Интегрални део Палермо конвенције чине њени допунски протоколи који се односе на: а) превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом (интерно Протокол I), б) борбу против кријумчарења миграната копном, морем или ваздухом (Протокол II) и в) борбу против незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом (Протокол III). У овим документима подробније су прецизирана поједина важнија питања од значаја за сузбијање трговине људима, посебно женама и децом, затим сузбијања кријумчарења миграната и сузбијања незаконите производње и промета ватреним оружјем, деловима, склоповима и муницијом.

Палермо конвенција и допунски Протоколи посебно истичу међународну полицијску и другу сарадњу држава у сузбијању најтежих појавних облика организованог криминала, јер је то једини ефикасан начин борбе против ове пошасте на дуж стазе.

Република Србија је прихватила решења утврђена Палермо конвенцијом и допунским Протоколима и извршила хармонизацију законодавства, формирала специјализоване органе и увела у правни поредак и праксу специјалне истражне методе и технике за најтежа кривична дела. То је довело до одличних почетних резултата у сузбијању организованог криминала и неутралисању већег броја организованих криминалних група на овим просторима.

Мишљења смо да је то посебно важно *pro futuro* и у контексту наше апликације за пријем у ЕУ, па у даљем периоду треба извршити подробнију критичку анализу остварених резултата и дати предлоге за побољшање процесних и оперативних механизма за сузбијање организованог криминала. При томе треба настојати да се заштите људска права,⁶³ грађанске слободе и све остале универзалне вредности савременог света.

Литература

1. Ђорђевић Ђ; *Кривично право, посебни део*, III измењено и допуњено издање, КПА, Београд 2014.
2. Златарић, Б; *Међународно кривично право*, Информатор, Загреб 1979.
3. Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник РС*, бр. 32/13.
4. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Сл. гласник РС* бр.20/09, 72/09 и 91/10.
5. Законик о кривичном поступку (ЗКП), *Сл. гласник РС* бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
6. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела (ЗОНДОСОК), *Сл. гласник РС*, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04–др.закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11–др. закон и 32/13.
7. Закон о државној управи, *Сл. гласник РС* бр. 79/05,101/07,95/10 и 99/14.

63 Шире: Ј. Ћирић, *Људска права у сенци организованог криминала*, Приручник за праћење и надгледање суђења за кривична дела у вези са организованим криминалом, Фонд за отворено друштво, Бгд. 2004.

8. Закон о државним службеницима, *Сл. гласник РС* бр. 79/05, 81/05-испр, 83/05-испр, 64/07, 67/07-испр, 116/08, 104/09 и 99/14.
9. Закон о међународноправној помоћи у кривичним стварима (ЗМППКС), „Сл. гласник РС, бр. 20/09.
10. Кривични законик (КЗ), *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
11. Конвенција УН против транснационалног организованог криминала (UN Convention against Transnational Organised Crime), Закон о ратификацији Конвенције и допунских протокола, *Службени лист СРЈ–Међународни уговори* бр. 06/01.
12. Мијалковић С; Бошковић Г; Никач Ж; Међународноправни напори у спречавању финансирања тероризма прљавим новцем, *Страни правни живот*, бр. 01/11, Институт за упоредно право, Бгд. 2011.
13. Мијалковић С; Жарковић М; *Илегалне миграције и трговина људима*, КПА, Бгд. 2012.
14. Никач Ж; *Међународна полицијска сарадња*, КПА, Београд 2015, стр.79-89.
15. *Приручник за заједничке истражне тимове*, Савет ЕУ (15790/1/11, REV 1), Брисел, 04.11. 2011.
16. Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом, Закон о ратификацији Конвенције и допунских протокола, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 06/01.
17. Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом, Закон о ратификацији Конвенције и допунских протокола, *Службени лист СРЈ–Међународни уговори* бр. 06/01.
18. Протокол против незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом, Закон о ратификацији Протокола, *Сл. лист СЦГ–Међународни уговори* бр.11/05.
19. Протокол против незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом, Закон о ратификацији Протокола против незаконите производње и промета ватреним оружјем, његовим деловима, склоповима и муницијом којим се допуњава Конвенција УН против

- транснационалног организованог криминала, *Сл. лист СЦГ-Међународни уговори* бр.11/05.
20. Резолуција Генералне скупштине УН бр.54/212 од 02.12.1999.
 21. Резолуције Генералне скупштине УН бр 53/111 од 09.12.1998.
 22. Стратегија борбе против трговине људима, *Сл. гласник РС* бр.11/06.
 23. Ђирић Ј; *Људска права у сенци организованог криминала, Приручник за праћење и надгледање суђења за кривична дела у вези са организованим криминалом*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2004.

PALERMO CONVENTION AND ADDITIONAL PROTOCOLS WORK
FOR THE SUPPRESSION OF ORGANIZED CRIME

Zeljko Nikač

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The paper presents an important issue of combating organized crime, which is in addition to terrorism, one of the most serious forms of crime in the modern world. The most important international legal source and basis for combating organized crime is known Palermo Convention and later adopted additional protocols dedicated to combating trafficking in human beings (I), smuggling of migrants (II) and combating the illicit manufacturing and trafficking of weapons (III). Based on these solutions states are committed harmonization of norms of domestic law, started the use of special investigative techniques (methods) and established special bodies to combat organized crime. The Republic of Serbia has acted in the same way and state authorities have achieved notable results in combating organized crime, which is particularly important in the context of our application for EU membership.

ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ У ПРИРОДНИМ КАТАСТРОФАМА

Владимир М. Цветковић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Давор Петровић,

Управа за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку
Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Апстракт: Озбиљнија систематска проучавања природних катастрофа и могућности управљања њиховим последицама стара су око пола века, што и није зачуђујуће, имајући у виду да су друштвене науке релативно младе. Истраживачи природних катастрофа указују да добро дефинисан и јасан модел управљања представља круцијалан елемент суочавања са последицама природних катастрофа. При томе, када се говори о управљању, најпре се мисли о добро утемељеном формалном систему, односно моделу, који ће јасно дефинисати сваку фазу у таквом процесу. Прегледом одговарајуће стручне литературе, могу се издвојити различити модели управљања природним катастрофама као што су: логички, интегрисани, узрочни и остали. Свакако, имајући у виду свеобухватне анализе ефикасности система управљања, интегрисани приступ управљања природним катастрофама представља водећи модел у државама широм света. Ради се о свеобухватном и интегрисаном приступу који обухвата све врсте природних катастрофа (биосферске, литосферске, атмосферске, хидросферске) и фазе (припрема, ублажавање, одговор и опоравак) управљања. Дакле, то је итеративан процес доношења одлука у вези са превенцијом, одговором и опоравком од природних катастрофа. Као такав обезбеђује шансу заједницама погођеним катастрофама да уравнотеже различите потребе за заштиту живота, имовине и животне средине, као и да размотре начин на који њихове кумулативне акције могу допринети дугорочној одрживости погођеног подручја. Слободно се може рећи да су водећи принципи таквог процеса: систематски приступ, партнерство, неизвесност, географски фокус, ослањање на науку и поуздане податке.

Имајући у виду значајност имплементације модела интегрисаног управљања природним катастрофама у националне системе заштите и спасавања, предмет рада представља испитивање еволуције, структуре, карактеристика и функционисања интегрисаног управљања природним

1 Асистент, докторанд, vladimir.cvetkovic@kpa.edu.rs.

катастрофама. Такође, посебан осврт се придаје односу између традиционалног и савременог управљања природним катастрофама.

Кључне речи: безбедност, ванредне ситуације, природне катастрофе, интегрисано управљање, припрема, ублажавање, одговор, опоравак.

Увод

Историјски посматрано, тешко се може рећи да су постојала људска друштва која се нису директно или индиректно суочавала са природним катастрофама. Као озбиљну претњу свом опстанку, дуго су посматрали природне катастрофе као „Божју поруку“ која је била упућивана из разноразних разлога. Рецимо, са ширењем хришћанства пре око 2.000 година, било је заступљено веровање да су катастрофе које долазе из природе специјалне поруке које се шаљу директно од Бога са циљем кажњавања грешника.² Таква перспектива је сугерисала, али сасвим погрешно, да људи немају улогу у стварању или ублажавању последица природних катастрофа.³

То је свакако растерећивало људе у дељењу односно преузимању одговорности за настале последице, јер су оне биле приписиване, као што је и споменуто, вишим силама. Чак и научници и остала интелектуална елита нису доводили у питање њихово Свето порекло. Ипак, временом су се и перспективе мењале. Рецимо, Аристотел као један знаменитих филозофа у старој Грчкој, природне катастрофе је схватао и објашњавао као последице екстремних природних догађаја, а не као манифестације неких виших сила.⁴ Са 17. веком, објашњења природних катастрофа довођена у везу са вишим силама, почињу да замењују она која гледају на природне катастрофе као случајне или природне догађаје. Прекретницу у размишљању је представљао земљотрес који се догодио у Лисабону 1755. године, који био окарактерисан као прва модерна катастрофа.⁵

2 S. Mileti, *Disasters by Design*, Joseph Henry Press, Washington, 1999, 101; Видети опширније и на: <http://vanrednasituacija.blogspot.com/>.

3 Q. Zhang, N. Okada, H. Tatano, Integrated natural disaster risk management: comprehensive and integrated model and Chinese strategy choice, *Journal of natural disasters*, 15(1), 29-35, 2009, 24.

4 S. Simonovic, *Systems approach to management of disasters: methods and applications*. John Wiley & Sons, New Jersey, 2011.

5 S. Asghar, D. Alahakoon, L. Churilov, *A comprehensive conceptual model for disaster management*. Journal of Humanitarian Assistance, Volume 3, 1-15, 2006.

Ипак, озбиљнија систематска проучавања природних катастрофа и могућности управљања њиховим последицама стара су око пола века, што и није зачуђујуће имајући у виду да су друштвене науке у целини старе око 100 година. Историја истраживања природних катастрофа је од свог зачетка до данас разрађена до најситнијих детаља, о чему сведоче многобројни радови.⁶ Дакле, одувек су постојали организовани покушаји да се људска друштва одупру негативним утицајима природних катастрофа. Временом су се искристалисале и четири парадигме: инжењерства, понашања, развоја и сложености.⁷ Главна питања и одговори наведених парадигми били су: парадигма инжењерства (до 1950. године) – који су физички узроци величине и учесталости природних катастрофа и како се може обезбедити заштита против највише штетних последица? Одговор се састојао у научним временским прогнозама и великим структурама изграђеним за одбрану од природних катастрофа, нарочито од оних које су хидрометеоролошког порекла; парадигма понашања (1950 – 1970. године) – зашто природне катастрофе изазивају смрт и економске штете у развијенијим земљама и како промене у људском понашању могу смањити последице? Одговор се састојао у побољшаним краткорочним упозорењима и дугорочним планирањем одабира земљишта, тако да људи могу избећи станишта која су највише склона природним катастрофама; парадигма развоја (1970-1990. године) – зашто људи у мање развијеним земљама више страдају од природних катастрофа и који су историјски и актуелни друштвено-економски узроци таквих ситуација? Одговор се састојао у већој људској рањивости у природним катастрофама, којој доприноси мала економска развијеност и политичка зависност; и парадигма сложености (од 1990. године до данас) – како утицај катастрофа може бити смањен

6 E. Fritz, Disasters. In *An introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*, ed. R. K. Merton and R. A. Nisbet, 651-694, Harcourt, Brace & World, New York: 1961; A. Kreps, Sociological inquiry and disaster research. *Annual review of sociology*, 309-330, 1984; L. Quarantelli, Disaster crisis management: A summary of research findings. *Journal of management studies*, 25(4), 373-385, 1988; L. Quarantelli, The disaster recovery process: What we know and do not know from research, 1999; K. Schorr, Some contributions German Katastrophensoziologie can make to the sociology of disaster. In *International journal of mass emergencies and disasters* (Vol. 5, No. 2, pp. 115-35). US Research Committee on Disasters; International Sociological Association; US University of Delaware. Disaster Research Center, 1987; D. Wright, Rossi, H, The politics of natural disaster: State and local elites, *Social science and natural hazards*, 45-68, 1981.

7 S. Mileti, opus citatum, 67.

на одржив начин у будућности, а посебно за најсиромашније људе у свету? Одговор се састојао у већем истицању интеракције између природе и друштва који доводе до побољшања дугорочног управљања природним катастрофама у складу са локалним потребама.⁸

Кварантели, посебно објашњава тренутну парадигму истраживања природних катастрофа, која је укореењена у две основне идеје.⁹ Прва је да су катастрофе инхерентне друштвене појаве и друго да су оне укореењене у друштвеној структури као и да одржавају процесе друштвених промена. Један од познатијих научних истраживача ове области, Александар је идентификовао шест приступа у истраживању катастрофа и то географски, антрополошки, социолошки, развојни, медицински и технички.¹⁰ Најдоминантнији приступи проучавању катастрофа, поготову после Другог Светског рата су били географски и социолошки. Сам географски приступ проучавању катастрофа се фокусира на интеракције које настају између човека и његовог окружења, док социолошки приступ полази од претпоставке да су катастрофе друштвени догађаји који рефлектују начине живота и структуре друштвених заједница.

Људи никад неће бити потпуно заштићени од природних катастрофа, пошто је веома тешко предвидети где и када ће следећа настати.¹¹ Међутим, оно што се може учинити је да се учи из прошлих догађаја и да се последично планирају и припремају адекватни одговори. Истраживачи из научне области управљања природним катастрофама заступају различите теоријске основе и оквире. Управо стога, сама дефиниција управљања је нејасна и не постоји слагање око ње. Ипак, анализом великог броја научних радова о катастрофама недвосмислено се примећује консензус око референтног модела интегрисаног управљања у природним катастрофама који се заснива на следећим фазама: ублажавање и припремљеност (активности које се предузимају пре настанка природне катастрофе), одговор (активности које се предузимају за време и непосредно после катастрофе) и опоравак

8 K. Smith, D. Petley, *Environmental hazards assessing risk and reducing disaster*, Routledge, London, 1991, pp. 42.+

9 L. Quarantelli, *Catastrophes are different from disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina. Understanding Katrina: Perspectives from the social sciences*, 2005, pp. 339.

10 D. Alexander, *Natural disasters*. Springer, 2003.

11 P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis, B. Wisner, *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge, London, 2004, pp.53.

(активности које следе након природне катастрофе).¹² Наведене фазе су инклузивне и вишедимензионалне зато што су веома снажно међусобно повезане и испреплетене.

Управљање природним катастрофама има веома развијену и дугу традицију у многим земљама широм света. Имајући у виду, немогућности адекватног разумевања процеса управљања без концизног разумевања природних катастрофа, у раду најпре биће изложена феноменологија природних катастрофа.

1. Феноменологија природних катастрофа

Историјски развој, дефинисања катастрофа се може сагледати кроз три периода:¹³ класичан период у коме долази до развоја теорије о катастрофама од крај Другог светског рата и објављивање Фрицове дефиниције катастрофа у току 1961. године; период традиције опасности и катастрофа која је произашла из заједничке перспективе опасности у научним радовима географа и геофизичара; и период традиције оригиналних студија о катастрофама у оквиру које се катастрофе посматрају као социјални феномен. Све у свему, заједничка концепција већине аутора из различитих периода је да се катастрофа карактерише као социјални поремећај који настаје у друштвеној структури и да се као такав може отклонити путем друштвене структурне манипулације. Као такве, представљају последице међусобних утицаја природних догађаја

12 V. Hwacha, *Canada's experience in developing a national disaster mitigation strategy; a deliberative dialogue approach*, Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, Vol. 10 No. 3, pp. 507-23, 2005; S. Mansor, M. Shariah, L. Billa, I. Setiawan, F. Jabar, *Spatial technology for natural risk management*, Disaster Prevention and Management, Vol. 13 No. 5, pp. 364-73, 2004; A. McEntire, C. Fuller, W. Johnston, R. Weber, *A comparison of disaster paradigms: the search for a holistic policy guide*, Public Administration Review, Vol. 62 No. 3, pp. 267-81, 2002; T. Hensgen, C. Desouza, D. Kraft, *Games, signal detection, and processing in the context of crisis management*, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 11 No. 2, pp. 67-77, 2003; B. Faulkner, *Towards a framework for tourism disaster management*, Tourism Management, Vol. 22 No. 2, pp. 135-47, 2001; J. Henderson, *Emergency and disaster: pervasive risk and public bureaucracy in developing nations*, Public Organization Review: A Global Journal, Vol. 4 No. 2, pp. 103-129, 2004; I. Shaluf, F. Ahmadun, S. Mustapha, *Technological disaster's criteria and models*, Disaster Prevention and Management, Vol. 12 No. 4, pp. 305-11, 2003.

13 K. Lindell, J. Tierney, W. Perry, *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Joseph Henry Press, New York, 2001, 97.

и људских система. И управо због тога, оне се и разликују од природних опасности, које генеришу природне катастрофе тек када угрозе људе и њихова материјална добра.¹⁴

Конкретније речено, до природних катастрофа долази услед утицаја природних опасности на људске животе, имовину, инфраструктуру и природне ресурсе. Једну од значајнијих дефиниција природних опасности која прави јасну дистинкцију између природних опасности и катастрофа дао је Александар, на следећи начин: „Природна опасност је екстремни геофизички догађај који је способан (кадар, моћан) да проузрокује катастрофу”.¹⁵ Реч „екстреман” овде је коришћен да наговести суштинска одступања (у позитивном или негативном правцу) од просека или стремљења. При томе, Александар није дао детаљан опис разлике између ова два термина у дефиницији, он је само предложио и указао да се опасности могу претворити (преобразити) у катастрофе и на тај начин постати догађај (катастрофа) који је потекао од саме опасности. Наравно, свака катастрофа почиње са опасношћу.¹⁶ Александрова дефиниција, међутим, игнорише чињеницу да људске активности често имају главну улогу у проузроковању и/или погоршању последица догађаја. Опасности представљају потенцијално догађање екстремних природних догађаја, или могућност да изазову (произведу) штетне последице, док катастрофе настају као резултат постојећих (стварних и актуелних) опасних догађаја.¹⁷ Наиме, тек након што се екстремни догађај заиста и догоди, можемо га назвати „природна катастрофа”. При томе, опасност је претња, а не реални (стварни) и садашњи догађај. Једна од најранијих дефиниција природних опасности коју су дали Бартон и Кејт, заступа став да су то „елементи стварног (физичког) окружења који су штетни по људе и који су настали и који

14 B. Wisner, *Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, London: Routledge, 108.

15 P. Bimal, *Environmental Hazards and Disasters Contexts, Perspectives and Management*. Kansas State University, Wiley – Blackwell, 2012, pp. 42.; D. Alexander; Scenario methodology for teaching principles of emergency management. *Disaster Prevention and Management*, 9(2), 89-97, 2000, pp. 4.

16 K. Thywissen, Core terminology of disaster reduction. *Measuring vulnerability to natural hazards: Towards disaster resilient societies*, United Nations University Press, Hong Kong, 2006.

17 A. Tobin, E. Montz, Natural hazards and technology: vulnerability, risk, and community response in hazardous environments. In *Geography and Technology*. Dordrecht: Kluwer, 2007, pp. 84.

не зависи од људи¹⁸. То јест, такви догађаји су настали у стварном (природном) окружењу и нису их изазвали људи, али стварају последице по њих. Према томе, Бартонова и Кејтова дефиниција је тачна у смислу да су опасности штетне по људе, али је погрешна у признавању односно препознавању улога људи приликом изазивања или увећавању утицаја повезаних са опасностима. На пример, поплаве могу настати услед метеоролошких стања или људских активности као што су крчење шума, интензивно искоришћавање земље, или пуцање брана. Према Катеру: „Опасности су претње по људе и материјалне вредности (као што су њихови домови, остала лична имовина и околина)“.¹⁹ Оливер је дао сличну дефиницију: „Опасност је претња усмерена према људима, а долази из природног окружења“.²⁰ У најширем смислу, опасности представљају потенцијалне претње за људе и њихово благостање. Према Уједињеним нацијама, опасност је: „Могући угрожавајући догађај, неуобичајена појава или људска активност која може изазвати губитак живота или повреде, оштећење имовине, друштвене и економске поремећаје или деградацију животне средине“.²¹ Наведена дефиниција директно потврђује (признаје) улогу људи у изазивању/погоршавању опасности. Такође, она прави разлику између опасности и катастрофа, самим обухватањем речи „могући“, и укључује све потенцијално испољене (манифестоване) опасности. Према Чапману: „Природна опасност би требала бити дефинисана као међусобни утицај (интеракиција) људске заједнице са одређеним нивоом угрожености и екстремног природног догађаја, који може имати геофизичко, атмосферско, или биолошко порекло, производећи велике људске незгоде са значајним материјалним штетама и/или губицима живота или зараза“.²² Било која расправа (дискусија) о опасностима мора обухватити

18 I. Burton, W. Kates, The floodplain and the seashore: a comparative analysis of hazard-zone occupance. *Geographical review*, 366-385, 1964.

19 L. Cutter, *Living with risk: the geography of technological hazards* (p. 214). London: Edward Arnold, 1993, pp.32.

20 S. Hoffman, O. Smith, The anthropology of Disaster. in: School of American Research Advanced Seminar Series, New York, 2002, pp.31.

21 S. Briceño, Building disaster-resilient communities: The road to the second World Conference on Disaster Reduction, January 2005, Kobe, Hyogo, Japan. In *Natural Resources Forum* (Vol. 28, No. 3, pp. 234-236). Blackwell Publishing Ltd, 2004, pp. 23.

22 A. Tobin, E. Montz, The impacts of a second catastrophic flood on property values in Linda and Olivehurst, California, *Natural Hazards Research and Applications Center, University of Colorado, Boulder*, 1997, 13.

битна својства (атрибуте) таквих догађаја. Као прво, екстремни природни догађај не повређује људе (не наноси им штету) и као таквог људи га не схватају као опасност. На пример, земљотрес у подручју које није насељено, на пример, не може се назвати опасношћу, без обзира колико је тај земљотрес био јак или колико је дуго трајао. Као друго, оно што се може назвати опасношћу у једном друштву, не важи и за друго друштво.²³ На пример, суша је велика опасност за фармере, али не и за оне који желе да граде насеља или путеве. Слично томе, глобалне климатске промене донеће појединим регионима позитивне промене (последике) док ће за друге оне бити погубне. Према Дегу, природне катастрофе су „резултат просторне интеракције између опасних еколошких процеса (тј. екстремни природних догађаја) и становништва које је осетљиво на такве процесе“. Катастрофе ремете „нормалан“ живот.²⁴ На пример, цунами у Индијском океану 2004. године, уназдио је развој Малдива за 20 година.²⁵ Буртон и Кејт разматрају катастрофе као „изненадан ударац (шок) на друштвено – економске и еколошке системе“.²⁶ Према Коену и Веркеру, „изненадни ударац“ се односи на природне појаве као што су: вулканске ерупције, земљотреси, суше итд., а „катастрофа“ се односи на утицаје изненадних удараца на становништво. Према томе, да ли ће се или не, ови изненадни ударци трансформисати у катастрофе, зависи од природе одговора, мера за ублажавање последица и нивоа припремљености за екстремне природне догађаје. На пример, тренутак када ће суша изазвати гладовање, зависи од нивоа високе температуре, способности владе да обезбеди адекватну количину хране, из других подручја.²⁷ Као последица тога, „природне“ катастрофе никада нису 100% природне. У зонама конфликта, екстремни догађаји су мање окарактерисани као „природни“ зато што владе у таквим подручјима не реагују на последице катастрофа како би

23 S. Correia, *Conceptualizing and measuring resilience: a key to disaster loss reduction*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1987, pp. 62.

24 M. Degg, Natural disasters: recent trends and future prospects. *Geography*, 198-209, 1992, pp. 199.

25 D. Copola, *Introduction to International Disaster Management*, Oxford Press, New York, 2007, pp. 82.

26 A. Turner, The organizational and interorganizational development of disasters, *Administrative Science Quarterly*, 378-397, 1976, 42.

27 C. Cohen, E. Werker, *Towards an Understanding of the Root Causes of Forced Migration: The Political Economy of natural Disasters*. Inter-University Committee on International Migration, 2004, pp. 153.

повећали патње својих непријатеља.²⁸ Додуше, земљотреси, тајфуни и цунамији могу бити „Божја дела”, и последице на становништво су често насумичне. За остале катастрофе, као што су поплаве и суше, људи често доприносе повећању или смањењу њихових последица. Избором оптималног нивоа превенције и ублажавања последица катастрофа, укључујући и припрему, владе су често у стању да смање утицаје природних катастрофа. Природне катастрофе, као штетни догађаји по људе, њихова материјална добра и животну средину, дешавају се на/у различитим сферама земље (литосфера, хидросфера, атмосфера и биосфера), као што су нпр. земљотреси, поплаве, епидемије, урагани, итд.²⁹ У зависности од природе процеса настанка, природне катастрофе могу да се поделе на: геофизичке (земљотреси, вулкани, цунами, клизишта, блатишта); метеоролошке (тропски циклони/ урагани, олује са грмљавином, торнада, муње, олује са градом, снежне олује, ледене олује, мећаве, хладни и врући таласи, одрони снега, магле и мразеви); хидролошке (поплаве, бујице); биолошке (епидемије и најезде инсеката) и ванземаљске (метеори). С обзиром на место настајања, природне катастрофе могу да буду: пореклом из атмосфере и хидросфере (нпр. тропски циклони, торнадо); пореклом из литосфере (земљотреси, вулканске ерупције, цунами) и пореклом из биосфере (шумски пожари, бактерије). Такође, с обзиром на „извор настанка”, могу да се поделе на: „ендогене” (земљотреси, вулканске ерупције); „егзогене” (поплаве и суше) и антропогеног (људског) порекла (поплаве проузроковане рушењем брана).³⁰ Поједини покушаји класификације природних катастрофа уз помоћ критеријума распрострањености (размере) опасности разврставају природне катастрофе на оне чији су утицаји интензивни и ограничени (нпр. земљотрес и торнадо), или расути (дифузни) и распрострањени (поплава и суша).³¹ Такође, према

28 G. Haddow, A. Bullock, International disaster management. *Introduction to Emergency Management*, PA: Butterworth Heinemann Philadelphia, 2003, pp. 56.

29 V. Cvetković, *Zaštita kritične infrastrukture od posledica prirodnih katastrofa*, Sedma međunarodna znanstveno-stručna konferencija „Dani kriznog upravljanja“. Hrvatska: Velika Gorica, 22. i 23. maj, str. 1281-1295, 2014.; S. Mijalković, V. Cvetković, *Vulnerability of Critical Infrastructure by Natural Disasters*, National Critical Infrastructure Protection, Regional Perspective, Belgrade, 2013, 1282.

30 V. Cvetković, *The impacts of climate changes on the risk of natural disasters*, International yearbook of the Faculty of security, Skopje: (51-60), 2014, pp. 54.

31 D. Mlađan, V. Cvetković; *Classification of emergency situations*, International scientific conference Archibald Reiss days (pp. 275-291), The academy of criminalistic and police studies, Belgrade, 2013, pp.276.

брзини догађања, катастрофе могу да буду: изненадне (брзе, нагле – земљотрес и цунами) који се догађају изненада и развијају веома брзо и спорог (лаганог – суша) настанка, које могу трајати дуго, иако настају постепено. Све катастрофе у свом развоју имају четири специфична стадијума. То су: настајање, иницијација, кулминација и смиривање.³² У стадијуму настајања стварају се предуслови будуће катастрофе: активирају се неповољни природни процеси, гомилају се технолошки пропусти и пројектно-производни дефекти, долази до преоптерећења опреме и запослених, јављају се екстремни физички услови производног процеса, акумулирају се негативни антропогени утицаји на животну средину. У стадијуму иницијације појављују се технолошке неправилности у вези са променом параметара процеса (притисак, температура, концентрација, брзина реакције, утрошак супстанци), неповољни или екстремни временски услови. Стадијум кулминације праћен је ослобађањем велике количине масе и енергије. При том је чест случај да незнатни иницијални догађај покрене механизам ланчаних догађаја са многоструким увећањем почетне снаге и размера догађаја. Стадијум смиривања катастрофе почиње од момента одстрањивања извора опасности и траје до потпуне елиминације последица катастрофа. Трајање таквог стадијума зависи од врсте, интензитета и размера последица катастрофа и може се мерити чак и деценијама.³³

У циљу бољег сагледавања последица природних катастрофа, веома је важно знати основне квалитативне и квантитативне показатеље природних катастрофа на глобалном нивоу и у дужем временском периоду. Сагледавајући резултате статистичке анализе геопросторне и временске дистрибуције различитих природних катастрофа, лако се долази до закључка да природне катастрофе сваким даном све више угрожавају људе и њихова добра.³⁴ У периоду од 1900. до 2013. године догодиле су се 25.552 природне катастрофе. Од тога, највише

32 S. Asghar, D. Alahakoon, L. Churilov, A comprehensive conceptual model for disaster management. *Journal of Humanitarian Assistance*, 1-15, 2006. pp. 31.

33 D. Schneid, L. Thomas, L. Larry, *Disaster Management and Preparedness*. D. S. Thomas, Lewis Publisher New York, NY, 2001, pp. 47.

34 В. Цветковић, Б. Милојковић, Д. Стојковић, Анализа геопросторне и временске дистрибуције земљотреса као природних катастрофа, Војно дело, LXVI, лето/2014 (166-185), Београд, 2014; В. Цветковић, Анализа геопросторне и временске дистрибуције вулканских ерупција. Журнал за криминалистику и право, 2014. В. Цветковић, Д. Бошковић; Анализа геопросторне и временске дистрибуције суша као природних катастрофа, Безбедност, 3/2014, 148-165.

је било хидролошких, па метеоролошких, геофизичких, климатских и биолошких катастрофа. Највише људи (23772449 или 36,57%) је смртно страдало услед климатских катастрофа; највише њих је повређено (5177147 или 34,01%) услед геофизичких катастрофа; највише људи је погођено (6891172180) и остало без дома (185223183 или 50,79%) услед хидролошких катастрофа. Најмање (2766859 или 4,26%) људи је погинуло због последица метеоролошких катастрофа, а најмање људи је повређено (968153 или 6,36%) и погођено (90325323 или 0,67%) због последица биолошких катастрофа.³⁵

2. Модели управљања природним катастрофама

Темељни задаци управљања природним катастрофама су: процена ризика и последица те предузимање превентивно и нормативно утврђених мера; планирање, организовање, увежбавање и припремање ресурса за реаговање; реаговање (организационо пружање помоћи у заштити и спасавању након настанка катастрофе); санација (опоравак и обнова након престанка катастрофе).³⁶ Може се рећи да је управљање једна од најсложенијих људских делатности која је усмерена на њено решавање односно што брже успостављање редовно, односно уобичајеног стања у заједници.³⁷ Генерално, састоји се од два сегмента: планирања и деловања. У фази планирања се израђују процене опасности, капацитета и могућности за спречавање настанка природне катастрофе, процењују се могућности за деловање и за ублажавање последица које се не могу избећи. У фази деловања спроводе се мере и активности на отклањању последица, те управљање поступцима за повратак у редовно (претходно) стање.³⁸

Постоји више дефиниција управљања природним катастрофама: „дисциплина и професија која примењује науку, технологију, планирање и управљање у циљу контроле екстремних догађаја који могу повредити или усмртити велики број људи, нанети велику штету имовини и нарушити живот у друштву (International Community Management Asso-

35 V. Cvetković, *Interventno-spasilačke službe u vanrednim situacijama*. Zadužbina Andrejević, Beograd, 2013, 372.

36 I. Toth, D. Čemerin, P. Vitas, *Osnove zaštite i spašavanja od katastrofa*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2011, pp. 167.

37 M. Ogorec, *Izazovi kriznog upravljanja*. Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010.

38 I. Toth, D. Čemerin, P. Vitas, *Opus citatum*, 176.

ciation – ISMA⁴³; „управљање ризиком тако да друштва могу живети са природним и техничким опасностима и контролисати катастрофе које оне изазивају“;⁴⁰ „дисциплина која се бави ризиком и избегавањем ризика“;⁴¹ „стање одговорности и капацитета за управљање свим типовима катастрофа, кроз координацију акција већег броја субјеката и снага заштите и спасавања“.⁴²

У литератури о катастрофама, директно/индиректно се у радовима који се односе на управљање, истиче разлика између традиционалног и савременог управљања катастрофама. При томе, она се огледа у режимима функционисања, организационој структури, карактеру информација, циљевима и критеријумима управљања.⁴³ Тако, може се рећи да традиционалне системе управљања карактерише: постојан режим функционисања, постојана структура и одређена расподела функција за дужи период, уска функционална усмереност, моноструктура, дефинисани информациони токови, тачна информација, довољна информација, мала брзина промена, предвидљивост ситуација, принцип јединства овлашћења и одговорности, функционални потенцијал, преовладавају социјално-економски циљеви и критеријум функционисања. Такође, становници се третирају као беспомоћне жртве, они су пасивни примаоци спољашње помоћи, потребна помоћ у смањењу последица као и процене биће брже уз ангажовање спољашњих снага, фокусирање на проблем обезбеђења хуманитарне помоћи и решавање техничких проблема, фокус активности је на појединцу, донатори одлучују шта је неопходна помоћ, обезбеђивање помоћи је одговорност агенција за пружање помоћи, обезбеђивање помоћи је одговорност агенција за пружање помоћи, циљ је задовољити ургентне потребе и обезбедити претходне услове за заједници.⁴⁴ За разлику од традиционалних, савремене системе

39 B. Phillips, P. Jenkins, The roles of faith-based organizations after Hurricane Katrina. *Geographical review*, 366-385, 2010, pp. 26.

40 D. Waugh, *Geography: an integrated approach*, Nelson Thornes, New York, 2001, pp. 98.

41 G. Haddow, J. Bullock, P. Coppola, *Introduction to emergency management*, Butterworth-Heinemann, New York, 2007, pp. 76.

42 C. Flint, M. Brennan, Community emergency response teams: From disaster responders to community builders. *Rural realities*, 1(3), 1-9, 2006.

43 D. McLoughlin, A framework for integrated emergency management. *Public Administration Review*, 165-172, 1985, pp. 53.

44 M. Hromada, L. Lukas, Critical Infrastructure Protection and the Evaluation Process, *International Journal of Disaster Recovery and Business Continuity* Vol. 3, November, 2012.

управљања карактерише: различити режими функционисања, одсуство постојане структуре и одређене расподеле функција за дужи период; еластичност; адаптивност, широка и често непредвидива област дејства, полиструктура, зависност информационих токова од тренутног стања, неверодостојна информација, недовољна информација, велика брзина промена, непредвидивост ситуација, принцип расподеле овлашћења и одговорности, организациони потенцијал, становници се третирају као елемент ризика и ресурс одбране од природних катастрофа, капацитети становника се граде у процесу активне улоге у планирању активности, процене су обавеза локалног становништва, потребно је обратити пажњу и на обезбеђење социјалних и других аспеката угрожености становништва, фокус је на целини заједнице и начину њеног организовања, локална самоуправа учествује у процесу доношења одлука о потребној помоћи, локална самоуправа учествује у процесу доношења одлука о потребној помоћи, управљање у природним катастрофама је одговорност сваког појединца, док агенције за пружање помоћи имају улогу подршке, циљ је смањити угроженост заједнице од будућих опасности уз задовољење неопходних потреба.⁴⁵ Кели, наводи да постоје четири разлога зашто модел управљања катастрофом може бити користан: може поједноставити комплексне догађаје поједностављујући могућности конципирања јасне разлике између критичних елемената.⁴⁶ Његова корисност је још значајнија када се пружа систематски одговор на катастрофе које изискују кратак период хитног одговора; поредећи стварне услове са теоријским моделом може довести до бољег разумевања тренутне ситуације и на тај начин може да олакша процес планирања и свеобухватног управљања катастрофама; доступност модела управљања катастрофама је суштински елемент у квантификавању катастрофа; документован модел управљања помаже да се успостави заједничка основа разумевања за све укључене субјекте и снаге заштите и спасавања. Такође, омогућава бољу интеграцију напора ублажавања и опоравка од последица природних катастрофа.

45 S. Savić, M. Stanković, B. Anđelković, *Preventivno inženjerstvo – sistemsko inženjerstvo rizika*, Istraživanja i projektovanja za privredu, IPP, godina III, broj 9, Institut za istraživanja i projektovanja u privredi, Beograd, str. 17-28, 2005.

46 C. Kelly, *Simplifying Disasters: Developing a model for Complex Non-linear Events*. Proceedings of International Conference on Disaster Management: Crisis and Opportunity: Hazard Management and Disaster Preparedness in Australasia and the Pacific Region, Cairns, Queensland, Australia, pp. 25-28, 1-4 November, 1998, pp. 26.

На основу свега наведеног, јасно се може запазити да је добро дефинисан и јасан модел управљања круцијални елемент управљања природним катастрофама. Када се говори о управљању, најпре се мисли о добро утемељеном формалном систему, односно моделу, који ће јасно дефинисати сваку фазу управљања. Прегледом одговарајуће стручне литературе, могу се издвојити следећи модели управљања: логички, интегрисани, узрочни и остали.⁴⁷ Логички модел обезбеђује јединствену дефиницију фаза катастрофа и наглашава основне догађаје и акције које конституишу катастрофу. У њега спадају: традиционални, проширени, Кимберлов и Тускалосов модел. Интегрисани модел карактеришу фазе које сагледавају катастрофе кроз стратегијско планирање и праћење. Означавача ефикасну организацију повезаних активности и субјеката са циљем свеобухватно деловања на последице катастрофа. Дакле, у таквом моделу, догађаји и акције су испреплетани. У њега спадају: Манитобов и Вајзелгартнер модел. Узрочни модел, није заснован на дефинисању фаза у катастрофама, он предлажу основне узроке катастрофа. У њега спадају: модел крчкања и притиска-ослобађања.⁴⁸ Анализом наведених модела у циљу њиховог бољег разумевања и сагледавања примећује се следеће: дизајн већине модела се врти око четири главне фазе управљања катастрофама: превенција, ублажавање, одговор и опоравак; не постоји један модел који сажима већину главних активности управљања катастрофама; наведени модели не сагледавају еколошке услове који могу утицати на тежину катастрофе; поједини модели не пружају свеобухватно опис свих активности управљања. Уколико су и наведене, нису дате у логичном редоследу; пошто су евалуација и анализа информација актуелних катастрофа веома важне у ублажавању будућих катастрофа, у постојећим моделима се оне адекватно не разматрају. Као што се може видети из анализе, поједини модели немају све потребне функције које ће им омогућити управљање катастрофама на свеобухватан начин. Стога, свеобухватан модел које подржава различите фазе катастрофе и самог управљања може да попуни празнину која се јавља. Из тих разлога, с обзиром на најзначајније карактеристике, модел интегрисаног управљања природним катастрофама представља најперспективнији избор.

47 S. Asghar, D. Alahakoon, Churilov, L, *Opus citatum*, pp. 43.

48 D. Schneid, L. Thomas, L. Larry, *Opus citatum*, pp. 104.

3. Карактеристике и фазе интегрисаног управљања природним катастрофама

Интегрисано управљање природним катастрофама представља важну стратегија и модел у савременом управљању катастрофа. Велики број стручне литературе постоји о његовој еволуцији, структури, функционисању и карактеристикама.⁴⁹ То је свеобухватан и интегрисан приступ који обухвата све врсте природних катастрофа и фазе (припрема, ублажавање, одговор и опоравак) управљања, са посебним фокусом на опасности и рањивости односно основне услове катастрофа. Представља итеративан процес доношења одлука у вези са превенцијом, одговором и опоравком од природних катастрофа.⁵⁰ Као такав обезбеђује шансу заједницама погођеним катастрофама да уравнотеже различите потребе за заштиту живота, имовине и животне средине, као и да размотре начин на који њихове кумулативне акције могу допринети дугорочнијој одрживости погођеног подручја. Водећи принципи таквог процеса су систематски приступ, партнерство, неизвесност, географски фокус, ослањање на науку и поуздане податке.⁵¹

У њему су посебно наглашени мултидисциплинарни, мултидимензионални приступ, као и више нивоа у координацији субјеката и снага заштите и спасавања. Приликом његовог сагледавања, посебно је значајно сагледати неопходност (нужност) његове примене, концепт и основу. Поред тога, такав приступ укључује и проактивне и реактивне стратегије. Предности коришћења интегрисаног управљања природним катастрофама су: прво, проактивни приступ омогућава ублажавање, припрему и упозорење пре него што се катастрофе и догоде. Критични фактори успешног интегрисаног управљања природним катастрофама су: ефикасан институционални ангажман; координација и сарадња; примењени закони и регулативе; ефикасан систем управљања информацијама; адекватна компетентност менаџера и чланова стручних тимова; ефикасне консултације са кључним субјектима и снагама заштите и спасавања; ефикасни комуникациони механизми; јасно дефинисани циљеви и кључни субјекти и снаге; ефикасно управљање логистиком; довољна мобилизација и дистрибуција ресурса.

49 C. Flint, M. Brennan, *Opus citatum*, pp. 55; C. Gopalakrishnan; N. Okada; Designing new institutions for implementing integrated disaster risk management: key elements and future directions, *Disasters*, 31(4), 353-372, 2007.

50 E. Lettieri, C. Masella, G. Radaelli, Disaster management: findings from a systematic review, *Disaster Prevention and Management*, 18(2), 117-136, 2009.

51 S. Simonovic, *Opus citatum*, pp. 31.

Сам модел интегрисаног управљања природним катастрофама је уведен како би се означила протекла деценија као „Међународна деценија за смањење ризика од природних катастрофа“ (INDRM) и како би се инкорпорирала „Међународна стратегија за смањење ризика од природних катастрофа“ (ISDR). Интегрисано управљање природним катастрофама значи да људи могу препознати, идентификовати и проценити многе ризике од природних катастрофа. То је системски приступ који укључује процену ризика, превенцију, ублажавање и припрему за природне катастрофе. Користи се у циљу свеобухватног смањења ризика од природних катастрофа. У себи обједињује постојећа знања и технике смањења ризика и одговора на природне катастрофе. Такође, интегрише, допуњује и ојачава стратегије смањења ризика и одговора на природне катастрофе. Таквим приступом се обезбеђује ефикасна интеграција заинтересованих актера у свим фазама и на свим нивоима управљања природним катастрофама. При томе, таквим концептом се обезбеђује ефикасно одлучивање и управљање ограниченим ресурсима.⁵²

Језгро интегрисаног управљања природним катастрофама су фазе: припрема, ублажавање, одговор и опоравак. Главни циљеви су:⁵³ решавање релевантних проблема и празнина у различитима фазама управљања природним катастрофама са холистичке и свеобухватне тачке гледишта; превенција, ублажавање, припрема и одговор на природне катастрофе кроз јачање локалних капацитета и способности, посебно у сегменту управљања ризиком од природних катастрофа (препознавање, управљање и смањење ризика од природних катастрофа, обезбеђење доношења добрих и ефикасних одлука приликом ублажавања и одговора на природне катастрофе); промовисање мултидимензионалног, мултидисциплинарног приступа у координацији и сарадњи субјеката и снага заштите и спасавања у циљу пружања ефикасног одговора и коришћења ограничених ресурса. Ефикасност управљања је кључни елемент управљања природним катастрофама.⁵⁴

Генерално, управљање катастрофом обухвата пет генеричке фазе: предвиђање, упозорење, хитне олакшице, рехабилитацију и реконструкцију.⁵⁵ У фази предвиђања, активности ублажавања и при-

52 J. Henderson, Opus citatum, pp. 101.

53 S. Mileti, Opus citatum, pp. 36.

54 J. Henderson, Opus citatum, pp. 23.

55 L. Moe, P. Pathranarakul, An integrated approach to natural disaster management:

преме се спроводе комплементарно. Тада се предузимају структурне мере како би се ограничили штетни утицаји природних катастрофа као и не структурне мере као ефикасан одговор, укључујући издавање благовремених и ефикасних упозорења, привремена евакуација људи и имовине. Након ње, неизоставно следи фаза упозорења која се односи на пружање правовременог и ефикасног информисања кроз унапред идентификоване институције, које омогућавају појединцима изложеним утицајима природних катастрофа да предузму мере како би избегли или ублажили последице исте. У фази која се односи на хитне олакшице спроводи се пружање помоћи у току или непосредно после природне катастрофе како би се сачували животи односно основне егзистенцијалне потребе тих људи. Оне могу бити непосредне, краткорочне или продужене; Рехабилитација: обухвата одлуке и акције предузете после катастрофе са циљем враћања или побољшавања животних услова пре катастрофе. Посебна пажња се усмерава прилагођавању заједнице на будуће катастрофе. Након завршетка природне катастрофе, следи фаза реконструкције. Она обухвата активности које се односе на ублажавање, припрему у фази предикције, активности одговора и хитне помоћи и активности опоравка.

Веза између управљања ризицима и интегрисаног управљања природним катастрофама може бити сумирана у следеће црте: успостављање контекста ризика је неопходно само у фази ублажавања природних катастрофа; идентификација, анализа и евалуација ризика су активности које су укључене у фази ублажавања и припреме, а не доприносе фази одговора и опоравка; третирање ризика може бити повезано са фазом одговора система заштите и спасавања на последице природних катастрофа.⁵⁶ Управљање ризиком од катастрофа дефинише се као систематски процес коришћења административних одлука, организације, оперативних вештина и капацитета за имплементацију политика, стратегија и капацитета друштва и заједнице да се избори и умањи ефекте природне катастрофе као и повезаних еколошких и технолошких катастрофа. Ово обухвата све облике активности укључујући структурне и неструктурне мере за избегавање (превенцију) или ограничавање (ублажавање и припремљеност) негативних ефеката опасности. Управљање ризиком од катастрофа има за циљ смањење ризика од катастрофа, а то се односи на концептуални оквир

Public project management and its critical success factors. *Disaster Prevention and Management*, 15(3), 396-413, 2006.

56 O'Brien, P. O'Keefe, Z. Gadema, J. Swords, Opus Citatum, pp. 499.

разматраних елемената са могућношћу да се смањи повредљивост и ризик од катастрофа у ширем контексту одрживог развоја.

Последњих деценија дошло је до промене фокуса са „опоравка од катастрофе и реаговања“ на „управљање ризиком и ублажавање ефеката“.⁵⁷ Промена се односи такође и на измену приступа који је фокусиран пре свега на опасности као главни узрочни фактор, и на смањење ризика коришћењем физичких мера заштите, на приступ који је фокусиран на повредљивост заједнице и начине да се та рањивост смањи кроз примену спремности и система раног упозорења. Касније су капацитети локалних заједница и локалне стратегије са превазилажење катастрофа добиле више на значају.⁵⁸

Од свог настанка, интегрисано управљање природним катастрофама је веома брзо постало препознато у оквиру поља превенције катастрофа. Научни радови о управљању природним катастрофама су постали распрострањени у различитим часописима широм света. Њиховим површним прегледом се једноставно могу уочити различити теоријски приступи и оквири. Такође, дефиниција управљања природним катастрофама је доста нејасна и изазива стручне расправе. У научном раду „Управљање катастрофама: систематски преглед литературе“, Емануел, Кристина и Гиовани (2009) су уз помоћ инклузивних (истраживања повезана са процесом управљања катастрофама, теоријска и емпиријска истраживања, академска и апликативна истраживања) и ексклузивних (истраживања повезана са организационим аспектима или управљањем мрежом, истраживања повезана са пољем катастрофа, истраживања која нису прошла квалитативне провере) критеријума селектовали све радове из области управљања катастрофама од 1980 до 2006. године објављених у научним часописима широм света. Приликом систематског прегледа постојећих истраживања и теоријских концепата који се односе на управљање катастрофама разматрана су следећа питања: теоријски оквир који се користи у управљању катастрофама; фазе општег процеса управљања катастрофама; субјекти и снаге система заштите и спасавања укључени у процес управљања катастрофама; информације и технологије које се користе као ресурс за управљање катастрофама. Резултати систематског прегледа литературе су указали на следеће: највећи део научних радова је објављен у периоду од 1997 до 2005. године; у 2003. години је био објављен највећи број радова о управљању катастрофама, након чега

57 D. Alexander, *Opus citatum*, pp. 34.

58 P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis, B. Wisner, *Opus Citatum*, pp. 13.

тај број брзо опада (вероватно су аутори били фокусирани на остала питања цивилне заштите); из земаља САД-а (58%) и Европске уније (29%) долази највећи број научних радова, а најмање из Азије (10%) што је озбиљан проблем имајући у виду да се већи део укупних катастрофа на њиховом подручју догађа; научни радови се радије објављују у националним него у међународним часописима (може имати великог утицаја на размену искуства о управљању природним катастрофама); с обзиром на садржај којим се научни радови баве, највећи број научних радова (74.2%) се односи на фазе управљања док се најмањи број односи на теоријски оквир (22.6%); у односу на научне радове који се баве фазама управљања природним катастрофама, фаза која је повезана са одговором (30.4%) се највише обрађивала у научним радовима.

3.1. Спремност за природне катастрофе

Имајући у виду немогућност ублажавања сваке природне катастрофе, припремне мере имају недвосмислен задатак да директно/индиректно смање њихове утицаје предузимањем одређених мера и радњи пре него што се догоди природна катастрофа. Припремне мере обухватају знање⁵⁹ и капацитете које су развили субјекти заштите и спасавања, како би ефикасно предвидели, одговорили и опоравили се од утицаја предвиђених природних катастрофа.⁶⁰

Мере спремности подразумевају израду планова заштите и спасавања у природним катастрофама, регрутовање и обуку особља, идентификовање залиха, означавање објеката за коришћење у таквим ситуацијама итд. Пример може бити набавка опреме и средстава, њихова правилна евиденција, и остале активности које омогућују ефикасну реакцију у самом догађају. Уколико има снага и средстава за правовремено реаговање у случају шумског пожара спречиће се његово ширење у најранијој фази и избећи ће се значајне последице. Дакле, припрема подразумева акције како би се припремили они који реагују на катастрофу (снаге и субјекти система заштите и спасавања) и обични људи за активности после природне катастрофе. У ширем

59 V. Cvetković, S. Dragičević, M. Petrović, S. Mijaković, V. Jakovljević, J. Gačić, Knowledge and perception of secondary school students in Belgrade about earthquakes as natural disasters. *Polish journal of environmental studies*, 24(4).

60 В. Цветковић, Спремност за реаговање на природну катастрофу - преглед литературе. *Безбједност, полиција и грађани*, 1-2/15(XI), 165-183, 2015.

смислу, она укључује планирање, обуку и вежбе.⁶¹ Планови морају да пружају основу за ефективно интегрисано управљање у природним катастрофама без обзира да ли оне настају као последица познатих природних опасности или непредвиђених догађаја. Један план би требало да пружи припремљен и установљен оквир унутар којег организације и појединци могу да раде кохерентно. Једино тада, могу бити у бољој позицији да реше настале проблеме. Ако људи нису свесни доприноса који они и њихове организације треба да остваре, резултат ће бити једна шепртљава реакција. Како би дошло до једног општег одговора на природну катастрофу, без сумње ће бити потребни подаци и допринос од великог броја различитих организација. Ефективно планирање би стога требало да се побрине да су механизми рада и активности различитих организација сагласни. Планирање у случајевима природних катастрофа мора да буде засновано на рутинским механизмима и требало би да буде интегрисано у свакодневну радну структуру једне организације. Требало би да се на најбољи начин искористи људске вештине и знање у оквиру њиховог домена активности.⁶² Где год је то могуће, људи би требало да у случају природне катастрофе обављају оне задатке са којима су већ упознати. Ипак, биће потребна додатна обука особља како би се припремили за посебне услове током природних катастрофа као и за додатни обим њихових улога. Нема никакве користи од поседовања планова ако људи нису обучени да обављају своје задатке у складу са њима. Стога је од суштинског значаја укључивање оних који ће морати да у случају природне катастрофе учествују у планирању, обуци и активностима за тестирање плана. Веровање да су све природне катастрофе последица само природних фактора још увек је доминантно, како у медијима тако и међу људима у њиховим свакодневницима. Али, у последњих 30 година овакав став према природним катастрофама почео је да се мења и људски фактор је добио на значају, као један од веома битних фактора за настанак природних катастрофа. Главни окидач за настанак природних катастрофа јесу природни фактори и непогоде, али озбиљно се разматра чињеница да социо-економски и политички фактори имају великог удела у настанку истих.

61 D. Alexander, *Opus citatum*, pp. 64.

62 B. Wisner, *Opus citatum*, 82.

3. 2. Ублажавање последица природних катастрофа

Ублажавање последица природних катастрофа се састоји од напора/акција с циљем минимизирања степена ризика, спречавања катастрофа и смањења рањивости и еколошког и социјалног система, односно заједнице.⁶³ Односи се на активности које су осмишљене да смање или елиминишу ризике по становништво, њихову имовину и животну средину и умање последице природних катастрофа. Мере ублажавања се често примењују пре догађаја и планирају на бази анализе природних опасности. Стратегија ублажавања обухвата мере превенције, мере за заштиту материјалних добара и мере за пружање услуга у природним катастрофама.⁶⁴ Предузимањем мера ублажавања дефинишу се најугроженији делови и развијају планови за предупређене њихове угрожености. При томе, мере ублажавања и отклањања непосредних последица од природних катастрофа, као део мера цивилне заштите, обухватају радње којима се стварају услови за нормалан живот и рад на угроженом подручју, прикупљање података, процену и утврђивање висине настале штете, организовање прикупљања и расподеле помоћи и друге мере којима се ублажавају или отклањају непосредне последице од природних катастрофа (Закон о ванредним ситуацијама, члан 8, став 30). Праксе ублажавања природних катастрофа обично садрже контролу извора природне катастрофе, радове на заштити заједнице, и праксе изградње објеката.⁶⁵ Контролу извора природне катастрофе чине интервенције на почетној тачки генерисања катастрофе. На пример, контрола извора поплаве се може постићи пошумљавањем и чувањем мокрих површина. Радови на заштити заједнице, који ограничавају утицај природне катастрофе на целу заједницу, укључују бране и насипе који би пружили заштиту од поплаве и морски зидови који би штитили од олуја. Праксе искоришћавања земљишта смањују рањивост ограничавајући развој у областима које су осетљиве на опасност. Такве рестрикције су у рангу од искључивања одређених сегмената који су нарочито рањиви (нпр. школе, болнице, неговалишта, затворе) до искључивања свих развоја. Смањење утицаја природних катастрофа обухвата интервенције са циљем спречавања или смањивања могућности физичког угрожавања и социјалног ремећења. При томе, постоје два доминантна типа

63 D. Alexander, *Opus citatum*, pp. 52.

64 *Ibidem*, pp. 46.

65 K. Smith, D. Petley, *Opus citatum*, pp. 45.

смањења утицаја природних катастрофа, структурно и неструктурно. Структурно смањење подразумева дизајнирање, конструисање, одржавање и реновирање физичких структура и инфраструктура како би се одупрли физичким силама и ударима природних катастрофа, док неструктурна смањења обухватају напоре за смањење изложености људске популације, физичких структура и инфраструктура условима опасности.⁶⁶

Приступи неструктурног смањења укључују законски донете урбанистичке мере које узимају у обзир могуће ударе катастрофа; регулисање развоја у зонама високе опасности као што су терени под нагибом који су склони клизиштима и приобалне зоне као мета олујних таласа; и чак у неким случајевима откуп и измештање заједница или делова заједница.⁶⁷ Циљ ублажавања (стратегија минимизирања последица) је да минимизирају губитке и потпомогну опоравак. Палета ових стратегија је огромна, а између људи са различитим модалитетима приступа у великој мери варира. Међутим, постоје две опште карактеристике. Као прво, циљ масовних стратегија јесте да обезбеде задовољење оних потреба које се налазе на ниском степену хијерархије, посебно ако се процењује да ће ризик нанети велику штету и да је вероватноћа наступања веома велика. Пожељније је побољшати минималан ниво приступа храни, склоништу и физичкој сигурности, него повећати приходе. Тиме се још једном подвлачи већ напоменута важна разлика између сиромаштва и осетљивости. Као друго, одржавање контроле над тим потребама у друштвено и/или еколошки ризичној ситуацији указује на диверсификацију приступа ресурсима.

3. 3. Одговор на последице природних катастрофа

Мере одговора на последице природних катастрофа се састоје од радњи у управљању и контроли и минимизирању људских и имовинских губитака. Главне функције су евакуација, збрињавање, медицинска заштита, потрага и спасавање, заштита имовине и контрола штете.⁶⁸ Почетна реакција на природне катастрофе има за циљ суочавање са првим последицама. Сарадња, координисање и комуникација су од суштинског значаја. У случају изненадних природних катастрофа,

66 V. Cvetković, *Opus citatum*, pp. 12.

67 *Ibidem*.

68 J. Henderson, *Opus citatum*, pp. 23.

почетни одговор нормално долази од интервентно-спасилачких служби и као што је то неопходно од одговарајућих локалних власти и могућих волонтерских организација.⁶⁹ Приликом процењивања и планирања оквира за прикладну реакцију у случају природних катастрофа које лагано почињу, кључно је идентификовање почетних тачака које ће подстакнути организацију да активира своје механизме за случај ванредних ситуација.

Механизми који управљају иницијалним и дугорочним одговором морају да процене ток опасности и да покушају да предвиде њене последице.⁷⁰ Циљ мора бити ублажавање последица природних катастрофа имплементирањем мера које обезбеђују неопходне изворе за дугорочни одговор и за омогућавање континуитета у раду интервентно-спасилачких служби. У случају појаве природне катастрофе основно је правовремено реаговање. Одговор на природне катастрофе подразумева реализацију активности предвиђених Планом заштите и спасавања у природним катастрофама, реакције снага заштите и спасавања које треба да смање опасности. Такве мере подразумевају обезбеђење мира и реда на угроженој територији, активности у надзору пољопривреде и здравства. Оне подразумевају да грађани буду информисани и збринуте у случају потребе. Збрињавање угрожених, пострадалих, избеглих и евакуисаних лица у природним катастрофама обухвата пружање хитног смештаја, здравствену заштиту, снабдевање храном и пијаћом водом, спајање раздвојених породица, психолошку подршку и стварање других услова за живот (Закон о ванредним ситуацијама). Угрожено становништво се у том случају евакуише на безбедну локацију која пружа услове за живот и заштиту.

3. 4. Опоравак од последица природних катастрофа

Опоравак од природних катастрофа се састоји од оних радњи које доводе погођену област назад у често побољшано нормално стање.⁷¹ Организације и заједнице треба да планирају, управљају и предузму оне активности које ће омогућити што бржи повратак стању нормалности и за заједницу и за оне који учествују у пружању одговора. Лекције из прошлости наглашавају потребу да се заједница у потпуности укључи

69 A. Tobin, E. Montz, Opus citatum, pp. 13.

70 D. Alexander, Opus citatum, pp. 42.

71 S. Simonovic, Opus citatum, 31.

у сопствени опоравак.⁷² Промовисање и подршка активности пружања самопомоћи су од великог значаја. Подразумева скуп (комплекс) мера за нормализацију услова, који су настали приликом природне катастрофе и враћању ситуације у почетно стање.⁷³ Односи се на објекте (зграде, објекте, мостове, тунеле, путеве и др.), комуникације (веза, системи снабдевања електричном енергијом и гасом, водом и грејањем и др.), системе за снабдевање и материјално обезбеђивање спасилачких формација за потрагу и интервентно-спасилачких служби, на опоравак њихове борбене способности; на опоравак природних ресурса, опоравак територија, опоравак управљања у природној катастрофи, опоравак система за одржавање живота људи и на неке друге аспекте, који рефлектују степен враћања објекта, ситуације, појаве и стања у положај до настанка природне катастрофе.⁷⁴ На неке објекте се због високе цене за опоравак и њиховог моралног и физичког губитка вредности, великог разарања и због неких других разлога то се не може применити. При опоравку путева извршава се скуп организационо-техничких и грађевинских мера за довођење разорених аутомобилских или железничких путева и целе инфраструктуре у стање, погодно за поновно успостављање кретања интервентно-спасилачких служби, довожења материјалних средстава и евакуације становништва, материјалних и културних вредности.⁷⁵ При опоравку (обнављању) природних ресурса извршава се скуп (комплекс) мера усмерених на добијање природних ресурса у приближно истом броју.⁷⁶ То се реализује помоћу вештачких мера после потпуне или делимичне истрошености (нпр. реконструкција биљака, аклиматизација животиња, опоравак шума и сл.). Циљ мера опоравка (санације) је враћање система и активности на угроженој територији у нормално стање у што краћем временском року. Мере опоравка укључују физичку санацију погођене области, уз успостављање функционалног стања пружања услуга (укључујући комуналне услуге и основну инфраструктуру).⁷⁷ Изузетно значајан задатак у овој фази је асанација терена. Она се састоји од предузимања санитарно-хигијенских и санитарно-техничких мера на терену, у насељу и објектима, у циљу спречавања ширења заразних

72 G. Haddow, A. Bullock, Opus citatum, pp. 242.

73 V. Cvetković, *Interventno-spasilačke službe u vanrednim situacijama*, Opus Citatum, pp. 21.

74 S. Mijalković, V. Cvetković, Opus citatum, pp. 24.

75 S. Mileti, Opus citatum, pp. 13.

76 *Ibidem*, 42.

77 C. Flint, M. Brennan, Opus citatum, pp. 123.

болести, епидемија и других штетних последица по становништво, материјална и културна добра.⁷⁸ Опоравак од природних катастрофа зависи од величине штете коју је природна катастрофа проузроковала и расположивих финансијских средстава. Опоравак се односи на краткорочне активности, а реконструкција на дугорочне активности и одговорности. Под краткорочним активностима, овде се подразумевају привремена градилишта склоништа, привремена стамбена изградња, безбедно одлагање рушевина, деконтаминација загађених вода итд. Под дугорочним активностима подразумевају се трајна решења стамбених и санитарних питања, као и постизање задовољавајућег нивоа животног комфора.⁷⁹

Закључак

Сваког дана, нека држава у свету бива бачена на колена услед неефикасности традиционалног система управљања у катастрофама. Уз очигледне мотивационе факторе ка унапређењу заштите живота и имовине људи од природних катастрофа, од настанка до данашњих дана, модел интегрисаног управљања природним катастрофама представља значајан корак у правцу јачања капацитета локалних заједница. Као такав, он подразумева проактиван приступ који иде у сусрет очекиваним последицама.

Састоји се од фаза припреме, ублажавања, одговора и опоравка. У свакој од наведених фаза, грађани имају одлучујућу улогу ка унапређењу сопствене безбедности. Главни циљеви таквог модела су: решавање релевантних проблема и празнина у различитима фазама управљања природним катастрофама са холистичке и свеобухватне тачке гледишта; превенција, ублажавање, припрема и одговор на природне катастрофе кроз јачање локалних капацитета и способности, посебно у сегменту управљања ризиком од природних катастрофа; промовисање мулти-димензионалног, мултидисциплинарног приступа у координацији и сарадњи субјеката и снага заштите и спасавања у циљу пружања ефикасног одговора и коришћења ограничених ресурса.

Предности коришћења таквог модела се састоје у ублажавању, припреми и упозорењу пре него што се катастрофе и догоде. Критични фактори његове успешности су: ефикасан институционални ангажман;

78 L. Quarantelli, *Catastrophes are different from disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina*, *Opus citatum*, pp. 90.

79 K. Smith, D. Petley, *Opus citatum*, pp. 21.

координација и сарадња; примењени закони и регулативе; ефикасан систем управљања информацијама; адекватна компетентност менаџера и чланова стручних тимова; ефикасне консултације са кључним субјектима и снагама заштите и спасавања; ефикасни комуникациони механизми; јасно дефинисани циљеви и кључни субјекти и снаге; ефикасно управљање логистиком; довољна мобилизација и дистрибуција ресурса.

Имајући у виду све изнете чињенице, питање које се просто намеће, односи се на спремност система заштите и спасавања Републике Србије за имплементације и функционисање интегрисаног управљања природним катастрофама. Такво истраживање би пружило значајне информације о нивоу и степену спремности система које би резултирале могућношћу његовог унапређења.

Литература

1. Alexander, D; Scenario methodology for teaching principles of emergency management. *Disaster Prevention and Management*, 9(2), 89-97, 2000.
2. Alexander, D; *Natural disasters*. Springer, 2003.
3. Asghar, S; Alahakoon, D; Churilov, L; A comprehensive conceptual model for disaster management. *Journal of Humanitarian Assistance*, 1-15, 2006.
4. Bimal, P; *Environmental Hazards and Disasters Contexts, Perspectives and Management*. KansasState University, Wiley – Blackwell, 2012.
5. Blaikie, P; Cannon, T; Davis, I; Wisner, B; *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge, London, 2004.
6. Briceño, S; Building disaster-resilient communities: The road to the second World Conference on Disaster Reduction, January 2005, Kobe, Hyogo, Japan. In *Natural Resources Forum* (Vol. 28, No. 3, pp. 234-236). Blackwell Publishing Ltd, 2004.
7. Burton, I; Kates, W; The floodplain and the seashore: a comparative analysis of hazard-zone occupance. *Geographical review*, 366-385, 1964.
8. Cohen, C; Werker, E; *Towards an Understanding of the Root Causes of Forced Migration: The Political Economy of natural Disasters*. Inter-University Committee on International Migration, 2004.

9. Copola, D; Introduction to International Disaster Mangment, Oxford Press, New York, 2007.
10. Correira, S; *Conceptualizing and measuring resilience: a key to disaster loss reduction*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1987.
11. Cutter, L; *Living with risk: the geography of technological hazards* (p. 214). London: Edward Arnold ,1993.
12. Цветковић, В.; Анализа геопросторне и временске дистрибуције вулканских ерупција, Журнал за криминалистику и право, 2014, 153-171.
13. Цветковић, В; Бошковић, Д; Анализа геопросторне и временске дистрибуције суша као природних катастрофа, Безбедност, 3/2014, 148-165
14. Цветковић, В; Милојковић, Б; Стојковић, Д; Анализа геопросторне и временске дистрибуције земљотреса као природних катастрофа, Војно дело, LXVI, лето/2014 (166-185), Београд, 2014.
15. Cvetković, V; Dragičević, S; Petrović, M; Mijaković, S; Jakovljević, V; Gačić, J; Knowledge and perception of secondary school students in Belgrade about earthquakes as natural disasters. *Polish journal of environmental studies*, 24(4).
16. Cvetković, V; *Interventno-spasilačke službe u vanrednim situacijama*. Zadužbina Andrejević, Beograd, 2013.
17. Cvetković, V; Mijalković, S; Spatial and temporal distribution of geophysical disasters. International conference natural hazards - links between science and practice (pp. 345-360). Belgrade: Serbian Academy of Sciences and Arts and Geographical Institute Jovan Cvijic, Journal of the Geographical Institute "Jovan Cvijic", 2013.
18. Cvetković, V; The impacts of climate changes on the risk of natural disasters, International yearbook of the Faculty of security, Skopje: (51-60), 2014.
19. Cvetković, V; *Zaštita kritične infrastrukture od posledica prirodnih katastrofa*, Sedma međunarodna znanstveno-stručna konferencija „Dani kriznog upravljanja“. Hrvatska: Velika Gorica, 22. i 23. maj, str. 1281-1295, 2014.

20. Cvetković, V; Spatial and temporal distribution of floods like natural emergency situations. International scientific conference Archibald Reiss days (pp. 371-389), The academy of criminalistic and police studies, Belgrade: 2014.
21. Цветковић, В; Спремност за реаговање на природну катастрофу - преглед литературе. *Безбједност, полиција и грађани*, 1-2/15(XI), 165-183, 2015.
22. Degg, M; Natural disasters: recent trends and future prospects. *Geography*, 198-209, 1992.
23. Faulkner, B; *Towards a framework for tourism disaster management*, Tourism Management, Vol. 22 No. 2, pp. 135-47, 2001.
24. Flint, C; Brennan. M; Community emergency response teams: From disaster responders to community builders. *Rural realities*, 1(3), 1-9, 2006.
25. Fritz, E; Disasters. In *An introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*, ed. R. K. Merton and R. A. Nisbet, 651-694, Harcourt, Brace & World, New York: 1961.
26. Gopalakrishnan, C; Okada, N; Designing new institutions for implementing integrated disaster risk management: key elements and future directions, *Disasters*, 31(4), 353-372, 2007.
27. Haddow, G; Bullock, A; International disaster management. *Introduction to Emergency Management*, PA: Butterworth Heinemann Philadelphia, 2003.
28. Haddow, G; Bullock, J; Coppola, D; *Introduction to emergency management*, Butterworth-Heinemann, New York, 2007.
29. Henderson, J; *Emergency and disaster: pervasive risk and public bureaucracy indeveloping nations*, Public Organization Review: A Global Journal, Vol. 4 No. 2, pp. 103-129, 2004.
30. Hensgen, T; Desouza, C; Kraft, D; *Games, signal detection, and processing in the context of crisis management*”, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 11 No. 2, pp. 67-77, 2003.
31. Hoffman, S; Smith, O; The anthropology of Disaster. in: School of American Research Advanced Seminar Series, New York, 2002.
32. Hromada, M; Lukas, L; Critical Infrastrucure Protection and the Evaluation Process, *International Journal of Disaster Recovery and Business Continuity* Vol. 3, November, 2012.

33. Hwacha, V; *Canada's experience in developing a national disaster mitigation strategy; a deliberative dialogue approach*", Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, Vol. 10 No. 3, pp. 507-23, 2005.
34. Kelly, C; Simplifying Disasters: Developing a model for Complex Non-linear Events". Proceedings of International Conference on Disaster Management: Crisis and Opportunity: Hazard Management and Disaster Preparedness in Australasia and the Pacific Region, Cairns, Queensland, Australia, pp. 25-28, 1-4 November, 1998.
35. Kreps, A.; Sociological inquiry and disaster research. *Annual review of sociology*, 309-330, 1984.
36. Lettieri, E; Masella, C; Radaelli, G; Disaster management: findings from a systematic review, *Disaster Prevention and Management*, 18(2), 117-136, 2009.
37. Lindell, K; Tierney, J; Perry, W; *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Joseph Henry Press, New York, 2001.
38. Mansor, S; Shariah, M; Billa, L; Setiawan, I; Jabar, F; Spatial technology for natural risk management, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 13 No. 5, pp. 364-73, 2004.
39. McEntire, A; Fuller, C; Johnston, W; Weber, R; A comparison of disaster paradigms: the search for a holistic policy guide, *Public Administration Review*, Vol. 62 No. 3, pp. 267-81, 2002.
40. McLoughlin, D; A framework for integrated emergency management. *Public Administration Review*, 165-172, 1985.
41. Mijalković, S; Cvetković, V; Vulnerability of Critical Infrastructure by Natural Disasters, National Critical Infrastructure Protection, Regional Perspective, Belgrade, 2013.
42. Mijalković, S; Cvetković, V; Vulnerability of Critical Infrastructure by Natural Disasters. Belgrade: In Proceedings „National Critical Infrastructure Protection, Regional Perspective“, pp. 91-102, 2013.
43. Mlađan, D; Cvetković, V; Classification of emergency situations, International scientific conference Archibald Reiss days (pp. 275-291), The academy of criminalistic and police studies, Belgrade, 2013.
44. Moe, L; Gehbauer, F; Senitz, S; Mueller, M; Balanced scorecard for natural disaster management projects. *Disaster Prevention and Management*, 16(5), 785-806, 2007.

45. Moe, L; Pathranarakul, P; An integrated approach to natural disaster management: public project management and its critical success factors. *Disaster Prevention and Management*, 15(3), 396-413, 2006.
46. O'Brien, G; O'Keefe, P; Gadema, Z; Swords, J; Approaching disaster management through social learning. *Disaster Prevention and Management*, 19(4), 498-508, 2010.
47. Ogorec, M; *Izazovi kriznog upravljanja*. Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010.
48. Phillips, B; Jenkins, P; The roles of faith-based organizations after Hurricane Katrina. *Geographical review*, 366-385, 2010.
49. Quarantelli, L; Catastrophes are different from disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina. *Understanding Katrina: Perspectives from the social sciences*, 2005.
50. Quarantelli, L; Disaster crisis management: A summary of research findings. *Journal of management studies*, 25(4), 373-385, 1988.
51. Quarantelli, L; The disaster recovery process: What we know and do not know from research, 1999.
52. Savić, S; Stanković, M; Anđelković, M; *Preventivno inženjerstvo – sistemsko inženjerstvo rizika*, Istraživanja i projektovanja za privredu, IIPP, godina III, broj 9, Institut za istraživanja i projektovanja u privredi, Beograd, str. 17-28, 2005.
53. Schneid, D; Thomas, L; Larry, L; *Disaster Management and Preparedness*. D. S. Thomas, Lewis Publisher New York, NY, 2001.
54. Schorr, K; Some contributions German Katastrophensoziologie can make to the sociology of disaster. In *International journal of mass emergencies and disasters* (Vol. 5, No. 2, pp. 115-35). US Research Committee on Disasters; International Sociological Association; US University of Delaware. Disaster Research Center, 1987.
55. Shaluf, I; Ahmadun, F; Mustapha, S; Technological disaster's criteria and models, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 12 No. 4, pp. 305-11, 2003.
56. Simonovic, S; *Systems approach to management of disasters: methods and applications*. John Wiley & Sons, New Jersey, 2011.
57. Smith, A; What is a disaster? Anthropological perspectives on a persistent question. *The angry earth: Disaster in anthropological perspective*, 18-34, 1999.

58. Smith, K; Petley, D; *Environmental hazards assessing risk and reducing disaster*, Routledge, London, 1991.
59. Thywissen, K; Core terminology of disaster reduction. *Measuring vulnerability to natural hazards: Towards disaster resilient societies*, United Nations University Press, Hong Kong, 2006.
60. Tobin, A; Montz, E; Natural hazards and technology: vulnerability, risk, and community response in hazardous environments. In *Geography and Technology*. Dordrecht: Kluwer, 2007.
61. Tobin, A; Montz, E; The impacts of a second catastrophic flood on property values in Linda and Olivehurst, California, *Natural Hazards Research and Applications Center, University of Colorado, Boulder*, 1997.
62. Toth, I; Čemerin, D; Vitas, P; *Osnove zaštite i spašavanja od katastrofa*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2011.
63. Turner, A; The organizational and interorganizational development of disasters, *Administrative Science Quarterly*, 378-397, 1976.
64. Waugh, D; *Geography: an integrated approach*, Nelson Thornes, New York, 2001.
65. Wisner, B; *Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, London: Routledge.
66. Wright, D; Rossi, H; The politics of natural disaster: State and local elites, *Social science and natural hazards*, 45-68, 1981.
67. Млађан, Д; Цветковић, В; Величковић, М; Систем управљања у ванредним ситуацијама у Сједињеним Америчким државама, Војно дело, пролеће/2012, Београд.

INTEGRATED NATURAL DISASTERS MANAGEMENT

Vladimir M. Cvetković

The Academy of Criminalistic and Police studies, Belgrade

Davor Petrović

Directorate for Police Education, Professional Training, development and
Science of the Ministry of Interior

Abstract: More serious systematic studies of natural disaster management capabilities and their consequences are about half a century, which is not surprising, given that social science is relatively young. Researchers of natural disasters indicate that well-defined and clear governance model is a crucial element

of dealing with the consequences of natural disasters. In fact, when it speaking about of managemen, first think of a well-established formal system, or model, that will clearly define each stage in such a process. A review of the relevant scientific literature, we can distinguish different models of natural disasters such as logical, integrated, causal and others. Certainly, given the comprehensive analysis of the effectiveness of management, an integrated approach to the management of natural disasters is a leading model in countries around the world. It is a comprehensive and integrated approach that encompasses all types of natural disasters (Biosphere, lithospheric, atmospheric, hidrosferske) and phases (preparation, mitigation, response and recovery) management. So, it is an iterative process of decision-making in relation to the prevention, response and recovery from natural disasters. As such, it provides a chance for communities affected by disasters to balance the different needs for the protection of life, property and the environment, and to consider ways in which their cumulative actions may contribute to the longer term sustainability of the affected areas. It can be said that the guiding principles of this process: a systematic approach, partnership, uncertainty, geographic focus, relying on science and reliable data.

Bearing in mind the importance of implementation models of integrated management of natural disasters in the national system of protection and rescue work is the subject of questioning evolution, structure, characteristics and functioning of the integrated management of natural disasters. In addition, special emphasis is given to the relationship between the traditional and the modern management of natural disasters.

**ФЕНОМЕНОЛОГИЈА И НАУЧНО ИСТРАЖИВАЊЕ
САВРЕМЕНОГ ОРГАНИЗОВАНОГ
КРИМИНАЛА И ТЕРОРИЗМА**

UNIŠTAVANJE KULTURNIH DOBARA

Đorđe Đorđević¹

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Kriminalitet na štetu kulturnih dobara predstavlja jedan od najznačajnijih oblika savremenog kriminaliteta. Pobude za vršenje ovih krivičnih dela su veoma različite. U najvećem broju slučajeva u pitanju su imovinski interesi jer je vrednost pojedinih kulturnih dobara veoma velika pa se vršenjem pojedinih krivičnih dela vezanih za kulturna dobra može steći velika imovinska korist. Međutim, neka od ovih krivičnih dela vrše se iz sasvim drugačijih pobuda i najčešće ne donose nikakvu direktnu imovinsku korist svojim izvršiocima. U pitanju su krivična dela koja se sastoje u uništavanju kulturnih dobara i koja se vrše sa ciljem zatiranja kulturnog i nacionalnog identiteta pojedinih naroda, iz verskog fanatizma i uništavanja svega što je verski i kulturološki strano, ali ima i slučajeva da se takva dela vrše iz bahatosti i bezobzirnosti.

U našem KZ takva krivična dela su uništenje i oštećenje kulturnog dobra, kao poseban, teži oblik krivičnog dela uništenja i oštećenja tuđe stvari i uništavanje kulturnih dobara, krivično delo iz grupe krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.

Ključne reči: krivično delo, Krivični zakonik, kulturna dobra, dobra koja uživaju prethodnu zaštitu, zaštićena okolina nepokretnog kulturnog dobra

Uvod

Kriminalitet na štetu kulturnih dobara jedan je od najznačajnijih oblika savremenog kriminaliteta. Poslednjih godina ovaj vid kriminaliteta je u celom svetu u velikom porastu. Razloga za njegovu ovakvu ekspanziju ima više. Svakako najznačajniji među njima jeste uzrokovan činjenicom da sa ukupnim razvojem društva i kulturnog nivoa i svesti ljudi kultura i kulturna dobra postaju potreba sve širih slojeva društva što utiče na sve veću interesovanje i potražnju za njima, pa i na njihovu vrednost. Ovaj proces karakterističan je ne samo za kulturno najrazvijenije zemlje, već i za sve ostale. Na žalost, ovo pojačano interesovanje za kulturna dobra i njihovo sve veće vrednovanje praćeno je odgovarajućim promenama i u oblasti kriminaliteta koji se vrši

1 Redovni profesor, djordje.djordjevic@kpa.edu.rs.

prema ovim dobrima koji dobija sve značajnije razmere.² Zbog velike vrednosti koju u savremenom društvu imaju kulturna dobra, ovaj oblik kriminaliteta donosi veliku imovinsku korist licima koja se njime bave. Prema nekim procenama kriminalci u svetu za godinu dana prodaju ukradena umetnička dela vredna oko šest milijardi dolara.³ Podaci Interpola govore da ova vrsta kriminala zauzima treće mesto po isplativosti, posle nelegalne trgovine oružjem i narkoticima.⁴

Kao dokaz naglog i ubrzanog porasta vrednosti kulturnih dobara mogu nam poslužiti brojni podaci iz štampe o kupovini i prodaju pojedinih umetničkih predmeta čija vrednost u mnogim slučajevima u kratkim vremenskim razmacima biva mnogostruko uvećana i dostiže izuzetno visoke iznose. U pitanju su uglavnom umetničke slike najpoznatijih svetskih slikara, ali drugi umetnički predmeti. Tako je, na primer, slika „Kada ćeš se udati“ Pola Gogena, prema nepotvrđenim informacijama „Njujork Tajmsa“, prodana 2014. godine muzeju u Kataru za rekordnih 300 miliona dolara, čime je postala najskuplje ikada prodato umetničko delo i premašila dotadašnji rekord koji je držala slika „Kartaši“ Pola Sezana koju je isti muzej 2012. god. otkupio za 259 miliona dolara.⁵ I drugi umetnički predmeti dostižu velike vrednosti, pa je tako kolekcija čuvenih Faberžeovih jaja prodana 2004. godine za „više od 90, a možda i svih 120 miliona dolara“,⁶ kineska šolja iz vremena dinastije Ming za 36 miliona dolara,⁷ Stradivarijeva viola iz 1719. godine ponuđena je na aukciji u „Sotbiju“ za 45 miliona dolara,⁸ a čak je i umetnička fotografija pod nazivom „Rajna II“ Andreasa Gurskog prodana na jednoj aukciji u Njujorku 2011. godine za 4,3 miliona dolara.⁹

Međutim, kriminalitet na štetu kulturnih dobara često nije motivisan samo željom da se stekne određena imovinska korist. S obzirom da kulturna dobra predstavljaju veoma značajan element kulturnog identiteta svakog naroda i države to napadi na njih često imaju za cilj uništavanje tih kulturnih dobara u cilju zatiranja tragova kulturnog nasleđa tih naroda i prikrivanja dokaza njihovog postojanja i života na određenim područjima.

2 Theft of kultural property in Canada, Interpol, Ottawa, 1990, str. 3

3 „U Beogradu pronađene dve izuzetno vredne slike Pabla Pikasa“, *Pogled*, decembar 2011, str. 28.

4 „Divljim arheolozima odrešene ruke“, na: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/t34875.lt.html>, pregledano 5.2.2015.

5 www.SEEcult.org, pregledano 7. 2. 2015.

6 „Milioni za Faberžeova jaja“, *Politika*, 6. 2. 2004, str. A5

7 „Kineska šolja prodana za rekordnih 36,05 miliona dolara“, *Politika*, 9. april 2014, str. 14.

8 Na aukciji Stradivarijeva viola vredna 45 miliona dolara“, *Politika*, 28. mart 2014, str. 14.

9 Najskuplja fotografija na svetu“, *Politika*, 19. 11. 2011, str. 10.

Osim toga, i verski fanatizam često predstavlja faktor koji dovodi do uništavanja kulturnih dobara na pojedinim prostorima. S obzirom da su mnoga kulturna dobra nastajala iz religijskih pobuda i da su tesno povezana sa različitim religijama, verski fanatici, često izmanipulisani različitim iskrivljenim interpretacijama svoje religije, uništavaju sve ono što je na bilo koji način povezano sa drugim religijama ili im je kulturološki strano.¹⁰

Na kraju treba reći da često kulturna dobra bivaju ugrožena i bahatošću i bezobzirnim ponašanjem pojedinaca koji ponekad bez ikakvog vidljivog razloga ili koristi oštećuju ili uništavaju pojedina kulturna dobra ne shvatajući kakvu štetu nanose kulturi i društvu u celini. Na žalost, nisu nepoznati i slučajevi da pojedinci sa psihičkim problemima svesno vrše ovakva dela vođeni patološkim pobudama (želja za uništavanjem, želja da se postane poznat po svaku cenu i sl).

Imajući sve ovo u vidu zaštita kulturnih dobara u svetu i kod nas poslednjih godina dobija prvorazredni značaj. U sklopu tih mera razvija se i pojačava i pravna zaštita tih dobara, što se izražava u sve većem broju i obimu pravnih propisa koji se u odnosu na zaštitu kulturnih dobara donose kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom planu.¹¹ Među njima posebno mesto zauzimaju krivičnopravne mere koje bi, kao najteže, trebalo da budu i najefikasnije kad je u pitanju zaštita ovih dobara. U tom pogledu opšte odredbe krivičnog zakonodavstva nisu više dovoljne da bi se u ovoj oblasti ostvarila adekvatna krivičnopravna zaštita, pa se u krivičnom zakonodavstvu pojavljuje sve više posebnih propisa koji se odnose na ovu vrstu kriminaliteta.

1. Kulturna dobra u našem zakonodavstvu

Pojam kulturnog dobra definisan je u našem zakonodavstvu Zakonom o kulturnim dobrima Srbije iz 1994. godine.¹² Prema ovom zakonu „kulturna dobra su stvari i tvorevine materijalne i duhovne kulture od opšteg interesa koje uživaju posebnu zaštitu utvrđenu ovim zakonom”. Ova definicija kulturnog dobra dopunjena je odredbom kojom se nabrajaju vrste kulturnih dobara koje su tim pojmom obuhvaćene, čime se bliže konkretizuje krug dobara koja se smatraju kulturnim dobrima.

10 B. Jakšić, „Arheološki genocid po Iraku”, *Politika*, 19. april 2015. god, str. 3.

11 V. Brguljan, *Međunarodni sistem zaštite kulturnih i prirodnih dobara*, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture, Zagreb-Beograd, 1985; M. Frigo, *Droit interne et droit international en matiere de trafice illicite de bien culturels: l'exemple italien*, dans la publication «*Protection pénale du patrimoine archéologique* », présentée par V. Negri, Lyon, 1992, str. 132;

12 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 71/94

Kulturna dobra, prema zakonskoj definiciji pojma kulturnog dobra iz ovog zakona, karakterišu tri elementa: 1) da su to stvari i tvorevine materijalne i duhovne kulture, 2) da su te stvari i tvorevine od opšteg interesa, i 3) da one uživaju posebnu zaštitu utvrđenu Zakonom o kulturnim dobrima.¹³ Zakon ne daje objašnjenje niti definiciju prvog od ovih elemenata. Umesto toga on navodi osam vrsta kulturnih dobara. Te vrste kulturnih dobara su: spomenici kulture, prostorne kulturno-istorijske celine, arheološka nalazišta, znamenita mesta, umetničko-istorijska dela, arhivska građa, filmska građa i stara i retka knjiga.¹⁴

Prema ovoj zakonskoj definiciji drugi element pojma kulturnog dobra jeste da je to dobro od opšteg interesa. Ovaj element ukazuje na suštinsku odliku kulturnih dobara koja daje osnova da se ona smatraju i utvrđuju za kulturna dobra. U tom smislu Zakon predviđa tri kategorije kulturnih dobara po njihovom značaju: kulturna dobra, kulturna dobra od velikog značaja i kulturna dobra od izuzetnog značaja. Zakon detaljno određuje uslove odnosno kriterijume za svrstavanje kulturnih dobara u određene kategorije prema značaju koji ta dobra imaju, čime se određuju i svojstva kulturnih dobara koja se u svaku od te tri kategorije svrstavaju.¹⁵ Tako se kulturnim dobrom od izuzetnog značaja smatra se ono kulturno dobro koje ima jednu od sledećih karakteristika: 1) poseban značaj za društveni, istorijski i kulturni razvoj naroda u nacionalnoj istoriji, odnosno za razvoj njegovog prirodnog okruženja; 2) svedoči o presudnim istorijskim događajima i ličnostima i njihovom delovanju u nacionalnoj istoriji; 3) predstavlja jedinstvene (raritetne) primerke stvaralaštva svog vremena ili jedinstvene primerke iz istorije prirode; 4) veliki uticaj na razvoj društva, kulture, tehnike i nauke; ili 5) izuzetnu umetničku ili estetsku vrednost. Pod kulturnim dobrom od velikog značaja podrazumeva se ono kulturno dobro koje ima jednu od sledećih karakteristika: 1) značajno je za određeno područje ili razdoblje; 2) svedoči o društvenim ili prirodnim pojavama, odnosno uslovima društveno-ekonomskog i kulturnoistorijskog razvoja u određenim razdobljima; ili 3) svedoči o značajnim događajima i istaknutim ličnostima iz nacionalne istorije (čl. 5. Zakona o kulturnim dobrima). Članom 56. pomenutog zakona propisano je da kulturna dobra od izuzetnog značaja utvrđuje Narodna skupština Republike Srbije, nepokretna kulturna

13 I. Simović-Hiber, Krivičnopravna zaštita kulturnih dobara, *Pravni život*, br. 11/1995, str. 682.

14 Donošenjem posebnog Zakona o staroj i retkoj bibliotečkoj građi (*Službeni glasnik RS* br. 52/11) prestale su da važe odredbe Zakona o kulturnim dobrima koje se odnose na staru i retku knjigu

15 I. Simović-Hiber, Povodom novog modela krivičnopravne zaštite kulturnih dobara, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 3/1994, str. 89.

dobra od velikog značaja Vlada Republike Srbije, a pokretna kulturna dobra od velikog značaja utvrđuju Narodni muzej u Beogradu, Arhiv Srbije, Narodna biblioteka Srbije i Jugoslovenska kinoteka.

Treći, formalni elemenat pojma kulturnog dobra, ukazuje da su u pitanju dobra koja uživaju posebnu zaštitu utvrđenu Zakonom o kulturnim dobrima. Da bi jedno dobro, koje inače ima sve odlike kulturnog dobra, uživalo posebnu zaštitu po Zakonu o kulturnim dobrima, ono prethodno treba da bude utvrđeno za kulturno dobro. Način i uslove za ovo utvrđivanje propisuje Zakon o kulturnim dobrima kojim je određena i nadležnost za ove poslove.

Pored ovih, postoje i kulturna dobra koja se takvim smatraju na osnovu samog Zakona o kulturnim dobrima, bez dodatnog formalnog utvrđivanja. To su umetničko-istorijska dela, arhivska građa, filmska građa i stara i retka knjiga, koje čuvaju ustanove zaštite kulturnih dobara. Takve ustanove su: zavod za zaštitu spomenika kulture, muzej, arhiv, kinoteka, a pod određenim uslovima i ustanove koje vrše delatnost zaštite prirode i biblioteke.

Prema Zakonu o kulturnim dobrima i zaštićena okolina nepokretnog kulturnog dobra uživa istu zaštitu kao i samo kulturno dobro. Naime prirodna okolina nepokretnog kulturnog dobra sama ne sadrži karakteristike kulturnog dobra, pa u tom smislu i ne predstavlja kulturno dobro. Međutim, pošto nepokretna kulturna dobra, u izvesnom smislu, čine celinu sa prirodnom okolinom koja ih okružuje, to i ova okolina uživa zaštitu kao i kulturno dobro koje ona okružuje. Sledstveno tome i ova okolina, u tačno određenim granicama, dobija odgovarajuću zaštitu njenim utvrđivanjem za zaštićenu prirodnu okolinu nepokretnog kulturnog dobra.¹⁶ Ova zaštita se utvrđuje istim aktom kao i nepokretno kulturno dobro, a u njemu se utvrđuju i granice zaštićene prirodne okoline nepokretnog kulturnog dobra. Poslove zaštite prirodnih prostora u okviru granica zaštićene prirodne okoline nepokretnog kulturnog dobra vrše ustanove koje obavljaju delatnost zaštite prirode. Proglašenje okoline nepokretnog kulturnog dobra zaštićenom vrši isti organ koji utvrđuje i samo nepokretno kulturno dobro, a to je Vlada Republike Srbije koja je po tom zakonu nadležna za te poslove.

Dobra koja imaju karakteristike zbog kojih se mogu utvrditi kao kulturna dobra ne predstavljaju u smislu ovog zakona kulturna dobra sve dok, na zakonom propisani način, ne budu utvrđena kao kulturna dobra (odlukom nadležnog organa ili po sili zakona). Međutim, takvi predmeti takođe zaslužuju određenu pravnu zaštitu kako bi bili očuvani dok ne budu utvrđivanjem za kulturna dobra došli pod redovan režim njihove pravne zaštite. Zbog toga se

16 Ibidem, 93.

u zakonodavstvima koja pojam kulturnog dobra određuju na osnovu formalnog elementa utvrđenosti za kulturno dobro, odnosno upisanosti u registar, posebno reguliše režim zaštite tih dobara koji se naziva prethodnom zaštitom, dok se dobra koja uživaju takav režim zaštite nazivaju dobrima koja uživaju prethodnu zaštitu. Naš Zakon o kulturnim dobrima takođe poznaje kategoriju dobara koja uživaju prethodnu zaštitu i posebno reguliše pitanja njihove zaštite. Pomenuti zakon sadrži odredbe koje se odnose na prava i obaveze određenih subjekata prema ovim dobrima (prijava, čuvanje, održavanje, korišćenje, mere zaštite i dr.). Prema tom zakonu prethodnu zaštitu uživaju stvari i tvorevine za koje se pretpostavlja da imaju svojstva od posebnog značaja za kulturu, umetnost i istoriju. Tu spadaju: 1) nekropole i lokaliteti sa arheološkim, istorijskim, etnološkim ili prirodnjačkim sadržajem; stara jezgra gradova i naselja; graditeljski objekti, celine i delovi graditeljskih objekata sa istorijskim ili arhitektonskim vrednostima; spomenici i spomen-obeležja posvećeni značajnim događajima i ličnostima; kuće u kojima su rođene ili su u njima radile zaslužne i istaknute ličnosti, zajedno sa stvarima koje su im pripadale; zgrade i mesta u prirodi vezane za istorijske događaje; 2) spisi, kompjuterski, filmski ili video zapisi; slike u pokretu, tekstovi i snimci televizijskih programa, fotografski i fonografski snimci i na drugi način sastavljeni zapisi i dokumenti; knjige i kartoteke o evidenciji tih spisa, zapisi i dokumenti, tekstovi i snimci radio programa, kao i mikrofilmovi o njima, primljeni i nastali u radu državnih organa i organizacija, organa jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, ustanova, drugih organizacija i verskih zajednice dok su od značaja za njihov tekući rad ili dok iz tog materijala nije izvršeno odabiranje arhivske građe u skladu sa odredbama ovog zakona (registraturski materijal); 3) predmeti likovnih i primenjenih umetnosti, arheološki predmeti, etnografski i prirodnjački predmeti, novac, poštanske marke, odlikovanja, unikatni, retki ili istorijski značajni predmeti tehničke kulture, muzički instrumenti i drugi slični predmeti stariji od 50 godina; predmeti, knjige, dokumenti, pisma, rukopisi i drugi pisani i reprodukovani, odnosno filmski ili magnetski zapisi; slike u pokretu, fotografisani i fonografisani materijal koji se odnosi na istorijske događaje, kao i na rad istaknutih i zaslužnih ličnosti u svim oblastima društvenog života, bez obzira na vreme i mesto nastanka.

Pored navedenih stvari i tvorevina koje uživaju prethodnu zaštitu Zakon predviđa da Vlada Republike Srbije može utvrditi i druge nepokretne i pokretne predmete koji uživaju prethodnu zaštitu, tako da postoji široka zakonska mogućnost da se krug stvari koje uživaju prethodnu zaštitu po potrebi može proširivati.¹⁷

17 M. Kljajić, N.J. Kljajić, *Pravni sistem zaštite kulturnih dobara u Srbiji*, izd. Službeni glasnik, Beograd, 1996. str. 19-22.

2. KZ Srbije i zaštita kulturnih dobara

KZ Srbije posvetio je dosta prostora zaštiti kulturnih dobara. Ona se realizuje propisivanjem osam krivičnih dela čiji su zaštitni objekti kulturna dobra, odnosno dobra koja uživaju prethodnu zaštitu. Od ovih krivičnih dela tri predstavljaju posebna krivična dela, a pet posebne, teže oblike pojedinih krivičnih dela protiv imovine uopšte. U pitanju su sledeća krivična dela: krađa kulturnog dobra (čl. 204, st. 2. KZ), koja predstavlja teži oblik krivičnog dela krađe, utaja kulturnog dobra (član 207, stav 3. KZ), teži oblik krivičnog dela utaje, oduzimanje tuđeg kulturnog dobra (čl. 211, stav 2. KZ), teži oblik krivičnog dela oduzimanja tuđe stvari, uništenje i oštećenje kulturnog dobra (član 212, stav 3), teži oblik krivičnog dela uništenja i oštećenja tuđe stvari, prikrivanje kulturnog dobra (član 221, stav 4), teži oblik krivičnog dela prikrivanja i iznošenje kulturnog dobra u inostranstvo (član 221a), kao posebno krivično delo, sve krivična dela iz grupe krivičnih dela protiv imovine, zatim neovlašćeno izvođenje arheoloških radova (član 353a KZ), krivično delo iz grupe krivičnih dela protiv javnog reda i mira i uništavanje kulturnih dobara (član 383. KZ), krivično delo iz grupe krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.

Zaštitni objekat svih ovih krivičnih dela jesu kulturna dobra, ali kod pojedinih to su i dobra koja uživaju posebnu zaštitu, kod nekih su to samo pokretna kulturna dobra, a kod jednog krivičnog dela to su samo arheološka nalazišta, kao posebna vrsta kulturnog dobra.

Predmet našeg posebnog interesovanja u ovom radu biće dva krivična dela: krivično delo uništenja i oštećenja kulturnog dobra i krivično delo uništavanja kulturnih dobara. Ova krivična dela imaju dosta zajedničkih karakteristika, što se vidi i po njihovim nazivima. Od ostalih krivičnih dela iz ove grupe razlikuju se pre svega po pobudama za njihovo izvršenje. Ovo su jedina dva dela od svih krivičnih dela protiv kulturnih dobara koja se, u najvećem broju slučajeva, ne vrše iz imovinskih interesa, već iz drugih pobuda o kojima je već bilo reči. Ipak, ova dva krivična dela se i značajno razlikuju, pre svega po tome što se kod drugog krivičnog dela radi o kršenju pravila međunarodnog prava i to za vreme rata ili oružanog sukoba, što kod prvog nije slučaj, što je radnja jednog i drugog dela različito određena i što je kod drugog krivičnog dela objekt zaštite šire određen nego kod prvog, pa pored kulturnih dobara obuhvata i „verske objekte ili ustanove ili objekte koji su namenjeni nauci, umetnosti, vaspitanju ili humanitarnim ciljevima”.

2. 1. Krivično delo uništenja i oštećenja kulturnog dobra (član 212, stav 3. KZ)

Čest oblik kriminalnih delatnosti na štetu kulturnih dobara jeste uništavanje ili oštećivanje ovakvih dobara. Napadi na kulturna dobra koji se manifestuju u njihovom uništenju ili oštećenju veoma su različiti, zavisno od vrste kulturnog dobra, načina njihovog oštećivanja, odnosno uništavanja, razloga zbog kojih se to čini i drugih okolnosti koje karakterišu pojedine konkretne slučajeve. To se nekad čini bez ikakvih razloga, usled destruktivnih sklonosti i agresivnosti učinilaca, kao što je to bio, na primer, slučaj sa oštećenjem čuvene "Mona Lize" Leonarda da Vinčija koje se pre više godina dogodilo u Luvru, u Parizu. Poznati su i slučajevi odrubljivanja glave statue Mala sirena, rad vajara Edvarda Eriksona 1998. godine, oštećenja slika Anri Matisa "Pijanista" i "Igrači dame" iz nacionalne galerije u Vašingtonu i "Japanska devojčica" i "Zora koja stoji" iz Ermitaža iz Sankt Petersburga, koje su izbodene u Rimskoj galeriji 1998. godine, oštećenja ostrim predmetom slike Džeksona Poloka u Muzeju savremene umetnosti u Rimu 1999. godine i slike Pabla Pikasa "Naga žena ispred vrta" 1999. godine u muzeju u Amsterdamu. U nekim slučajevima u pitanju je bezobzirnost (lepljenje plakata i ispisivanje grafita po zgradama koje su zaštićene kao kulturna dobra), a nekad su u pitanju neki drugi razlozi (rušenje starih zgrada u starim gradskim jezgrima ili podizanje privrednih ili drugih objekata u zaštićenoj prirodnoj okolini nepokretnog kulturnog dobra),¹⁸ kao što su, na primer, izgradnja sportskih i za njih pomoćnih objekata na Kalemegdanu u Beogradu, izgradnja fabričkih pogona ili ribnjaka u blizini manastira Sopoćani, planiranje izgradnje kožare pored manastira Đurđevi Stupovi,¹⁹ i dr. Brojna dela ove vrste izvršena su u našoj zemlji u martu mesecu 2004. na Kosovu i Metohiji od strane albanskih separatista u cilju vršenja pritiska na Srbe da se isele i zatiranja njihovog kulturnog identiteta.²⁰

KZ Srbije predviđa uništenje i oštećenje tuđeg kulturnog dobra kao teži oblik krivičnog dela uništenja i oštećenja tuđe stvari (član 212, stav 3). Ovaj oblik razlikuje se od osnovnog po svom objektu, a to je kulturno dobro ili zaštićena okolina nepokretnog kulturnog dobra, odnosno dobro koje uživa prethodnu zaštitu. Pojmovi kulturnog dobra, zaštićene okoline nepokretnog kulturnog dobra i dobra koje uživa prethodnu zaštitu objašnjeni su u ranijem izlaganju, pa ga

18 S. Milošević, Kulturna baština i kulturni terorizan, *Glasnik društva konzervatora Srbije*, br. 13, 1989, str. 66.

19 „Biznis pre svetinje”, *Novosti*, 3.4.1997, str. 5.

20 „U Metohiji ostala četiri manastira”, *Politika*, 24. 3. 2004, str. A9

u tom smislu treba uzeti i kod ovog krivičnog dela. Inkriminisanje ovog težeg oblika ovog krivičnog dela izričito je izražena pojačana krivičnopravna zaštita kulturnih dobara.

Osnovni oblik krivičnog dela uništenja i oštećenja tuđe stvari postoji kada neko uništi, ošteti ili učini neupotrebljivom tuđu stvar. Radnja kod ovog krivičnog dela pojavljuje se u tri oblika: uništenje, oštećenje i činjenje neupotrebljivim. Ovakvim određivanjem radnji (posledične radnje) istovremeno su određene i posledice ovog krivičnog dela. Objekt ovog krivičnog dela kako pokretna, tako i nepokretna stvar.²¹

Oštećenje ili uništenje tuđe stvari poznato je krivično delo u savremenim krivičnim zakonima, a u mnogima od njih je posebno izdvojen kao teži oblik dela i slučaj kada je delo učinjeno prema kulturnom dobru ili, kako se u nekima od njih kaže, prema dobru od kulturnog, istorijskog ili naučnog značaja, prema istorijskom spomeniku ili prema dobru koje je pod posebnom zaštitom. To je na primer slučaj u KZ Španije (čl. 321, 323. i 324), KZ Portugalije (čl. 213. st. 1 pod b), KZ Austrije (paragraf 126. st. 3), KZ Nemačke (paragraf 304),²² KZ Francuske (čl. 322-2 pod 4),²³ KZ Mađarske (čl. 324. st. 3. pod b i st. 4 pod b),²⁴ KZ Slovačke (čl. 257. st. 2 pod c),²⁵ KZ Švedske (čl. 3 st. 2. glava 12)²⁶ i KZ Crne Gore (čl. 253. st. 3). KZ Slovenije (član 219, stav 2) propisuje posebno krivično delo oštećenja ili uništenja stvari od posebnog kulturnog značaja ili prirodne vrednosti, Krivični zakon Republike Srpske takođe ima posebno krivično delo prisvajanja, uništenja ili oštećenja spomenika kulture, zaštićenih objekata prirode ili drugih predmeta koji su od posebnog kulturnog ili istorijskog značaja (član 253) u okviru koga (stav 2) predviđa i uništenje i oštećenje spomenika kulture ili drugog predmeta od posebnog kulturnog ili istorijskog značaja, a KZ Hrvatske u okviru krivičnog dela oštećenja i nedozvoljenog izvoza kulturnog dobra (član 319) propisuje i uništenje i oštećenje kulturnog dobra kao njegov poseban oblik (stav 1). KZ Makedonije (čl. 243. st 2) predviđa teži oblik dela oštećenja tuđe stvari ako je predmet dela kulturno do-

21 Z. Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, 2006, Službeni glasnik, str. 520.

22 A. Schönke, H. Schröder, *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 18. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 1976, str. 1672.

23 M. Vauzelle, *Nouveau Code pénal*, Mode d'emploi, Edition Documents, J. C. Zylberstein, Paris, 1993, str. 322.

24 *Revue de droit hongrois*, 1-2/1980, str. 120

25 M. Mračko, *Trestny zakon a trestny poriadok v platnom znemi*, Vid. Mračko, Bratislava, 1996, str. 99.

26 *The Swedish Pénal Code*, National Council for Crime Prevention, Stockholm, 1990, str. 38.

bro, ali pored toga sadrži i posebno krivično delo oštećenja i uništenja spomenika od kulturnog i istorijskog značaja (član 264).

2. 2. Krivično delo uništavanja kulturnih dobara (član 383. KZ)

U toku Drugog svetskog rata, kao i u toku mnogih drugih ratova i oružanih sukoba u novije vreme, događala su se masovna uništavanja kulturnih dobara na ratom zahvaćenim područjima. Sve to ukazivalo je na nužnost posebne krivičnopravne zaštite kulturnih dobara u takvim uslovima. Na žalost, ovakvih slučajeva ima u svetu i danas. Najaktuelniji primer vezan je za delovanje tzv. Islamske države. Njeni pripadnici u onim delovima koje drže pod svojom kontrolom (delovi Sirije i Iraka) masovno uništavaju istorijske spomenike zato što se njima, po njihovom mišljenju, promoviše idolopoklonstvo i krši fundamentalističko viđenje šerijatskog prava kojem su muslimanski ekstremisti verni. Tako su, prema pisanju štampe, marta meseca ove godine uništili čitave delove starog grada Hatre koji se nalazi na listi istorijske baštine pod zaštitom UNESCO i statue neprocenjive vrednosti koje se u njemu nalaze. Takođe su uništeni i delovi tri hiljade godina starog grada Nimruda, što je i generalni sekretar Ujedinjenih nacija Ban Ki Mun ocenio kao „ratni zločin“.²⁷

Ovakvih slučajeva bilo je, na žalost, i u našoj zemlji, posebno za vreme NATO agresije 1999. godine. Prema podacima Zavoda za zaštitu spomenika kulture tokom NATO bombardovanja od marta do juna 1999. godine stradalo je, posredno i neposredno, 176 spomenika kulture.²⁸

Pitanjima ove zaštite na međunarodnom planu poklanja se posebna pažnja. U tom smislu značajne su odredbe iz Haške konvencije iz 1907. godine (čl. 56. Pravilnika), kao i Haška konvencija za zaštitu kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba iz 1954. godine, koja je doneta na inicijativu UNESCO-a, koju je naša država ratifikovala²⁹ i Ženevska konvencija o zaštiti žrtava međunarodnih sukoba (Dopunski protokol I) koju je naša zemlja takođe ratifikovala.³⁰ Saglasno ovim i drugim međunarodnim aktima mnoge zemlje potpisnice ovih dokumenata, a među njima i naša zemlja, uvode u svoje zakonodavstvo ovakva ili slična krivična dela.

Krivično delo uništavanja kulturnih dobara inkriminiše ovakva postupanja za vreme rata ili oružanog sukoba. Prema odredbama člana 383. KZ ko-

27 www.b92.net

28 „Tužni spisak stradale baštine”, *Politika*, 23. mart, 2000, str. 27.

29 *Dodatak uz Službeni list SFRJ*, br. 4/56

30 *Službeni list SFRJ- Međunarodni ugovori*, br. 16/78

jima se propisuje ovo krivično delo ono postoji kada učinilac, kršeći pravila međunarodnog prava, za vreme rata ili oružanog sukoba, uništava kulturne ili istorijske spomenike ili druga kulturna dobra ili verske objekte ili ustanove ili objekte namenjene nauci, umetnosti, vaspitanju ili humanitarnim ciljevima ili naredi da se takva dela vrše. Ovim delom se pruža krivičnopravna zaštita ovih dobara u uslovima rata ili oružanih sukoba kada su ona posebno ugrožena.

Zaštitni objekt ovog krivičnog dela je nešto širi od pojma kulturnih dobara jer osim ovih obuhvata i verske objekte, kao i ustanove i objekte namenjene nauci, umetnosti, vaspitanju ili humanitarnim ciljevima, pri čemu ove ustanove (njihove zgrade i oprema) ne moraju predstavljati kulturna dobra.³¹ Interesantno je da se u odredbi izričito pominju kulturni i istorijski spomenici kao posebne vrste kulturnih dobara, iako se i druga kulturna dobra podjednako štite. Ovo verovatno zato što su po prirodi stvari ova kulturna dobra za vreme rata ili oružanog sukoba posebno ugrožena.

Radnja ovog krivičnog dela javlja se u dva alternativno postavljena oblika. Prvi je uništavanje pomenutih zaštićenih dobara koje se može vršiti na različite načine, kao što su, na primer, bombardovanje, gađanje artiljerijskim oruđima, miniranje, paljenje, kao i sve druge delatnosti kojima se ti objekti mogu uništavati. Drugi oblik radnje je naređivanje da se takva dela vrše. Ova radnja izvršenja izričito je navedena i kod većine krivičnih dela iz glave krivičnih dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava (ratni zločini i genocid). Njeno navođenje i kod ovog krivičnog dela potpuno je opravdano jer se ovakva dela najčešće i čine naređivanjem da se uništavanje vrši, a samo naređivanje je po prirodi stvari, najčešće mnogo teže nego vršenje uništavanja. Karakteristično je još kod radnje ovog krivičnog dela da je za određivanje prvog oblika radnje upotrebljen trajni glagol („ko...uništava“), što znači da se radnja može učiniti jednom ili više puta, uz postojanje samo jednog krivičnog dela bez obzira na to koliko je puta radnja ponovljena, a za određivanje drugog oblika radnje trenutni glagol („ko...naredi“) što za posledicu ima postojanje više krivičnih dela u slučaju više naredbi. Ovu neusaglašenost bi, u cilju izbegavanja eventualnih spornih situacija, de lege ferenda trebalo ispraviti.

Uništavanje kulturnih dobara (kao i drugih navedenih objekata) treba da je izvršeno kršenjem pravila međunarodnog prava, pre svega navedenih međunarodnih dokumenata i drugih međunarodnopravnih pravila, ali i propisa našeg prava o ovoj materiji. Ovi propisi iz domena međunarodnog ratnog prava bliže određuju pravila koja se moraju poštovati kako bi se pri ratnim operacijama izbeglo, koliko je god to moguće, uništavanje pomenutih dobara.

31 Lj. Lazarević, *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Beograd, 2006, Savremena administracija, str. 949.

Međutim, da bi ovi objekti bili zaštićeni od ratnih dejstava oni moraju biti na propisani način obeleženi kako je predviđeno pomenutom konvencijom. Pri tome, obeleženi zaštićeni objekti ne smeju biti korišćeni za ratne potrebe i vojna dejstva ili za smeštaj jedinica i njihovog naoružanja i vojne opreme, jer u takvim slučajevima prestaje njihova zaštita u smislu Konvencije.³²

Krivično delo treba da je učinjeno za vreme rata ili oružanog sukoba. Pod ratom se podrazumeva oružani sukob između dve ili više država koji se obično vodi da bi se upotrebom vojne sile rešili međusobni sporovi između država. Izraz oružani sukob je širi pa pored rata obuhvata i druge vidove oružane borbe između država kada nisu ispunjeni uslovi da bi smatralo da postoji rat (objava rata i dr.), ali i oružane sukobe unutar jedne zemlje između nacionalnih, političkih ili po drugom osnovu suprotstavljenih strane koji imaju karakter građanskog rata ili ustanka, kao i drugi slični vidovi oružanih borbi.³³

Učinilac ovog krivičnog dela, prema zakonskoj formulaciji, može biti svako lice s obzirom na to da Zakonik upotrebljava izraz "ko". Ipak, praktično to ne može biti svako lice, već samo ona lica koja su učesnici u ratu ili oružanom sukobu, što znači pripadnici vojne, a eventualno i administrativne ili političke organizacije neke od zaraćenih strana, odnosno strana u oružanom sukobu. Ovo zato što se delo vrši povredom pravila međunarodnog prava, a ta pravila se odnose samo na navedena lica, a ne i na ostale građane. Ukoliko bi druga lica u vreme rata ili oružanog sukoba vršila uništavanja o kojima je reč kod ovog krivičnog dela ona bi odgovarala po drugim odredbama važećeg krivičnog zakonodavstva koje se odnose na zaštitu kulturnih dobara.³⁴

Teži oblik ovog krivičnog dela postoji ako je radnjom osnovnog oblika dela uništen objekat koji je kao kulturno dobro pod posebnom zaštitom međunarodnog prava. Ova inkriminacija zasniva se na pomenutom Dopunskom protokolu Ženevske konvencije o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (čl. 85. st. 4. t. d). Za postojanje ovog oblika potrebno je da je u pitanju objekat koji je jasno prepoznatljiv (da se po samom izgledu ili po naročitim oznakama očigledno vidi o kakvom je objektu reč); da se objekat nalazi pod posebnom zaštitom međunarodnog prava kao kulturno i duhovno nasleđe naroda; i da je objekat uništen (radi se o jednom objektu čije je uništavanje

32 N. Mihajlović, Z. Petrović, *Ratne štete i reparacije*, izd. Vojnoizdavački zavod i IP Trikontinental, Beograd, 1998, str. 109.

33 *Komentar Krivičnog zakona SR Jugoslavije* (grupa autora), izd. "Savremene administracije", V izd., Beograd, 1995, str. 440.

34 Đ. Dorđević, *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd, 2014, Kriminalističko-policijska akademija, str. 257.

dovršeno, što znači da je potrebno da je ovakva posledica i nastupila, a ne samo da je uništavanje kao radnja vršeno).

Ovakvo ili slična krivična dela postoje u mnogim krivičnim zakonicima. Tako, na primer, u KZ BiH propisano je krivično delo uništavanje kulturnih i istorijskih spomenika (član 183),³⁵ u KZ Crne Gore uništavanje kulturnih dobara (član 439), u KZ Makedonije uništavanje kulturnih i istorijskih spomenika (član 414), dok u KZ Slovenije odredba sa sličnim sadržajem postoji u okviru krivičnog dela vojnih zločina (član 102, stav 2).

Zaključak

Prethodna izlaganja pokazuju da naše krivično zakonodavstvo kulturnim dobrima pruža pojačanu krivičnopravnu zaštitu u odnosu na druge vrste imovine. Ovo se manifestuje kroz postojanje posebnih inkriminacija kojima se ova dobra štite ili kroz postojanje posebnih, težih oblika pojedinih imovinskih krivičnih dela ako su uperena protiv kulturnih dobara.

Dve od pomenutih inkriminacija odnose se na uništavanje kulturnih dobara. Za razliku od svih ostalih krivičnih dela motivi za izvršenje ova dva dela nisu imovinske prirode. Ona se često vrše iz političkih, verskih i drugih pobuda, a ponekad su i posledica krajnjeg nemara, bezobzirnosti, bahatosti i sl.

Iako se generalno može zaključiti da naše krivično zakonodavstvo pruža punu i sveobuhvatnu zaštitu kulturnim dobrima detaljnija analiza pojedinih odredbi, pa i ovih kojima su određena pomenuta krivična dela, pokazuje i određene slabosti i nelogičnosti. Stoga bi *de lege ferenda* pojedine od ovih odredbi trebalo preformulisati, preciznije odrediti, a neke i proširiti i uskladiti ih sa odredbama Zakona o kulturnim dobrima. Osim toga trebalo bi razmisliti i o uvođenju novih krivičnih dela, pre svih uništavanja arhivske građe (koje je već postojalo u našem krivičnom zakonodavstvu)³⁶ i falsifikovanja kulturnih dobara,³⁷ jer bi njihovim uvođenjem krivičnopravna zaštita kulturnih dobara bila znatno upotpunjena.

35 M. Babić, Marković I, *Krivično pravo, posebni deo*, Banja Luka, 2005, str. 482.

36 Đ. Đorđević, *Krivičnopravna zaštita kulturnih dobara*, Beograd, 2001, Vojno-izdavački zavod, str. 208.

37 Opus citatum, str. 247.

Literatura

1. Babić, M, Marković, I; *Krivično pravo, posebni deo*, Banja Luka, 2005.
2. Brguljan, V; *Međunarodni sistem zaštite kulturnih i prirodnih dobara*, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture, Zagreb-Beograd, 1985;
3. Đorđević, Đ; *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd, 2014, Kriminalističko-policijska akademija.
4. Đorđević, Đ; *Krivičnopravna zaštita kulturnih dobara*, Beograd, 2001, Vojnoizdavački zavod.
5. Frigo, M; Droit interne et droit international en matiere de trafice illicite de bien culturels: l'exemple italien, dans la publication "Protection pénale du patrimoine archéologique", présentée par V. Negri, Lyon, 1992;
6. Kljajić, M, Kljajić, NJ; *Pravni sistem zaštite kulturnih dobara u Srbiji*, izd. Službeni glasnik, Beograd, 1996.
7. *Komentar Krivičnog zakona SR Jugoslavije* (grupa autora), izd. "Savremene administracije", V izd., Beograd, 1995.
8. Lazarević, Lj; *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Beograd, 2006, Savremena administracija.
9. Milošević, S; *Kulturna baština i kulturni terorizan*, "Glasnik društva konzervatora Srbije", br. 13, 1989.
10. Mihajlović, N; Petrović, Z; *Ratne štete i reparacije*, izd. Vojnoizdavački zavod i IP Trikontinental, Beograd, 1998.
11. Mračko, M; *Trestny zakon a trestny poriadok v platnom znemi*, Vid. Mračko, Bratislava, 1996.
12. Schönke, A; Schröder H; *Strafgesetzbuch, Kommentar, 18. Auflage*, Verlag C. H. Beck, München, 1976.
13. Simović-Hiber I; *Krivičnopravna zaštita kulturnih dobara*, "Pravni život", br. 11/1995.
14. Simović-Hiber I; *Povodom novog modela krivičnopravne zaštite kulturnih dobara*, "Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo", br. 3/1994.
15. Stojanović, Z; *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, 2006, Službeni glasnik.

16. Vauzelle, M; *Nouveau Code pénal*, Mode d'emploi, Edition Documents, J. C. Zylberstein, Paris, 1993.

Ostali izvori:

Novosti 3.4.1997,
Politika, 23. mart, 2000,
Politika, 24. 3. 2004,
Politika, 6. 2. 2004,
Politika, 19. 11. 2011,
Politika, 9. april 2014,
Politika, 28. mart 2014,
Politika, 19. april 2015.
Pogled, decembar 2011.
Revue de droit hongrois, 1-2/1980,
Theft of kultural property in Canada, Interpol, Ottawa, 1990.
The Swedish Pénal Code, National Council for Crime Prevention, Stockholm, 1990.

<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/t34875.lt.html>

www.SEEcult.org

www.b92.net

DESTRUCTION OF CULTURAL PROPERTY

Djordje Djordjevic

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Crime affecting the cultural property is one of the most important forms of contemporary crime. There are many different motives for such crimes. In majority of cases, they are driven by economic interests since value of cultural goods is often very high as well as possible material gains from associated crimes. However, some of these crimes are carried with an entirely different motive, that

does not bring any financial gain to its perpetrators. These are crimes that consist in the destruction of cultural property - carried out with the intention of destroying the cultural and national identity of individual nations, or crimes motivated by religious fanaticism and the destruction of all that is religiously and culturally alien. There are also cases when such actions were carried out purely out of arrogance and ruthlessness, without particular motive.

In our Criminal Code such crimes are Destruction or damage committed against a cultural good (as a special, more severe form of Destruction or damage of another's object) and Destruction of cultural heritage, crime within group of criminal offences against humanity and other rights guaranteed by international law.

ПЕРЦЕПЦИЈА НАРКОМАНИЈЕ И НАРКОКРИМИНАЛА У СРБИЈИ

Оливер Лајић¹

Милан Жарковић²

Звонимир Ивановић³

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: У раду се износе подаци из истраживања спроведеног крајем 2014. и почетком 2015. године на узорку од 413 испитаника, везаног за перцепцију угрожености друштва у Србији наркоманијом и наркокриминалом. Дотакнута су питања узрока наркоманије, фактора који утичу на њено смањење, као и узрока наркокриминала, актуелних тенденција и битних фактора његовог сузбијања, с посебним освртом на полицију као активног учесника тог процеса. Истраживане су корелације везане за изнете ставове и пол, старост и степен образовања. Узорак је структуриран тако да је обухватио ставове 166 испитаника млађих од 30 година и 165 испитаника старијих од 30 година, с циљем да се утврди да ли постоје разлике у схватањима и перцепцији поменутих феномена међу млађом и популацијом у зрелијој животној доби. Осим тога, истраживани узорак чинила су и 82 студента Криминалистичко-полицијске академије са седиштем у Београду, како би се упоредиле евентуалне различитости у ставовима оквиру опште популације и оних који су се определили за полицијски позив. Прелиминарни резултати обраде прикупљених података говоре у прилог чињеници да грађани у Србији не оцењују стање угрожености друштва наркоманијом и наркокриминалом као повољно. На скали од 1 до 5 те оцене су испод неутралних, односно просечна оцена је у првом случају 2,66, а када се говори о наркокриминалу 2,49.

Кључне речи: наркоманија, наркокриминал, полиција, превенција, сузбијање, ставови.

Увод

Готово да нема друштва у савременом свету које није погођено проблемом наркоманије и наркокриминала. У питању су глобални и национални феномени. Најновије процене Уједињених нација

1 Доцент, e mail: oliver.lajic@kpa.edu.rs

2 Редовни професор, milan.zarkovic@kpa.edu.rs

3 Доцент, zvонimir.ivanovic@kpa.edu.rs

показују да је у 2012. години око 243 милиона људи (око 0,52% светске популације старости од 18 до 65 година) користило неку од илегалних психоактивних супстанци, углавном из групе канабиноида, опиоида, кокаина или стимуланса из реда амфетаминских.⁴ Поред штетних последица које злоупотреба наркотика и активности организованих криминалних група производе на националним нивоима, а које се огледају у дестабилизацији влада и финансијских тржишта, корупцији јавних званичника и повећању друштвених трошкова за здравство⁵, због огромног економског потенцијала трговина наркотицима представља и глобалну претњу, врло често повезану с тероризмом, највећим изазовом данашњице у погледу глобалне стабилности и безбедности. Процењује се од стране иностраних експерата да чак 95% прихода, који се на светском нивоу остварују нелегалном трговином дрогама, отпада на финансирање терористичких организација и мрежа.⁶

Криминал се готово увек помиње у контексту дрога. Профитабилност нелегалне трговине наркотицима представља један од кључних фактора примамљивости за лица из криминалних миља. Нелегална трговина наркотицима подразумева активности добро опремљених и организованих криминалних група транснационалног карактера, које свакодневно усавршавају методе деловања и прате технички и технолошки развој, користећи његове погодности и усвајајући их у методама властитог криминалног деловања.⁷ Тешко је говорити о глобалном тренду у вези кријумчарења дрога, с обзиром да он зависи од врсте дроге која је у питању и успостављених канала снабдевања у појединим регионима,⁸ али је очигледно да је у 2012. години на глобалном нивоу забележен тренд пораста броја кривичних дела везаних за кријумчарење наркотика, након релативно мирног периода

4 Уједињене нације. *World drug report 2014*. UNODC Vienna, стр. 1.

5 Савет Европе, *Извештај о стању организованог и привредног криминала у Југоисточној Европи*. Савет Европе, Стразбур, 2006, стр. 21. Илустрације ради, треба поменути да је преваленца оболелих од ХИВ-а међу популацијом интравенозних уживалаца наркотика 22 пута већа у односу на општу популацију, а у појединим земљама чак и до 50 пута већа (Уједињене нације. *World drug report 2014*. UNODC Vienna, стр. 6).

6 Влада Републике Хрватске, *Извешће о provedби националне стратегије сузбијања злоупотребе опојних дрога Републике Хрватске у 2004. години*. Уред за сузбијање злорабе опојних дрога, Загреб, 2005, 149.

7 О. Lajić, Z. Ivanović, Drug addiction, police and narcotic based crimes. *NBP – Journal of criminalistics and law* 2(14), 2009, 170.

8 Уједињене нације. *World drug report 2014*. UNODC Vienna, стр. XII

од 2003. до 2007. године, тренда раста од 2008. до 2010. и смањења броја дела у 2011. години.⁹ У сваком случају, како је већ поменуто, овде се ради о огромним нелегалним зарадама, с обзиром да се још почетком овог миленијума говорило о профиту у висини 300 до 500 милијарди америчких долара годишње. Ови подаци стављају међународну трговину наркотицима на друго место по висини остварених прихода, одмах иза међународне трговине оружјем.¹⁰

С друге стране, ту је и секундарни криминал корисника психоактивних супстанци, при чему спроведена истраживања о међузависности наркоманије и криминала углавном потврђују значајне корелације. Повезаност злоупотребе дрога и криминала несумњиво једним делом произлази и из природе и сложености саме наркоманије, која је истовремено и болест личности и социопатолошка појава израженог криминогеног дејства.¹¹ Главни закључак истраживања које је трајало скоро три деценије, о односу између коришћења дрога и криминала, био је да постоји очигледно значајан однос између ова два феномена.¹² Наиме, поменута истраживања указују на повећану употребу дрога међу ухапшенима, висок ниво криминалног понашања међу корисницима дрога, и велик степен корелације између коришћења дрога и криминала у општој популацији, уз значајне разлике у овом односу у зависности од врсте дроге и врсте криминала.

Све поменуте околности само делимично илуструју несумњиву штету која пошаст наркоманије и наркокриминала остављају за собом у свим друштвима, па и у српском. С обзиром да се ради о проблему који има реперкусије у бројним областима друштвеног живота, и сам приступ у превенцији ових феномена мора бити мултидисциплинаран. Аутори истраживања које се налази пред читаоцем настојали су да барем делимично осветле ставове популације у Србији када се у питању поменуте појаве, као и виђење релевантних узрока, фактора

9 Уједињене нације. *World drug report 2014*. UNODC Vienna, стр. 20.

10 M. Mc Conville, A global war on drugs: Why the United States should support the prosecution of drug traffickers in the international criminal court. *The American Criminal Law Review*, 1(37), 2000, 76.

11 Д. Маринковић, Наркоделикти као тежак облик криминала. У *Тежки облици криминала*. Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2004, стр. 313-314)

12 D. C., Mc Bride, C. J., Vander Waal, Y. M., Terry-Mc Elrath, *The Drugs-Crime Wars: Past, Present, and Future Directions in Theory, Policy, and Program Interventions, Enhancing Policy and Practice - The Annual Conference on Criminal Justice Research and Evaluation*, 2002, p. 5)

који могу утицати на њено смањење и фактора који утичу на развој и сузбијање наркокриминала. Посебан осврт дат је на перцепцију улоге полиције, као значајног субјеката који проналази свој ангажман у борби против наркокриминала. У раду су изнети прелиминарни резултати истраживања, са жељом да се стручној и научној јавности, као и доносиоцима одлука у релевантним институцијама, укаже на даље могуће смерове истраживања и практичног деловања.

1. Материјал и метод истраживања

Овим истраживањем, спроведеним крајем 2014. и у јануару 2015. године, обухваћен је узорак од 413 пунолетних испитаника с подручја територије Републике Србије. У структурирању узорака примењена је техника *snowball*. Наиме, иницијални узорак је обухватио 82 испитаника из реда 3. године студената струковних студија Криминалистичко-полицијске академије, да би сваки од њих анкетирао још четири испитаника из свог места пребивалишта, по властитом избору, а у оквиру унапред задатих критеријума по питању образовања и старости.¹³ Узорак је, дакле, обухватио и 83 испитаника из реда студената других високошколских институција, као и 83 испитаника који су старости до 30 година, али нису имали амбиције да стекну више образовање од средњошколског. Тиме смо настојали направити извесну равнотежу по питању фактора образовања у оквиру млађе старосне групе. С друге стране, узорак је обухватио и 165 испитаника старијих од 30 година, тако да је средња вредност старости испитаника износила нешто више од 30 година (30,71). Најмлађи испитаник имао је 19 година, а најстарији 68.

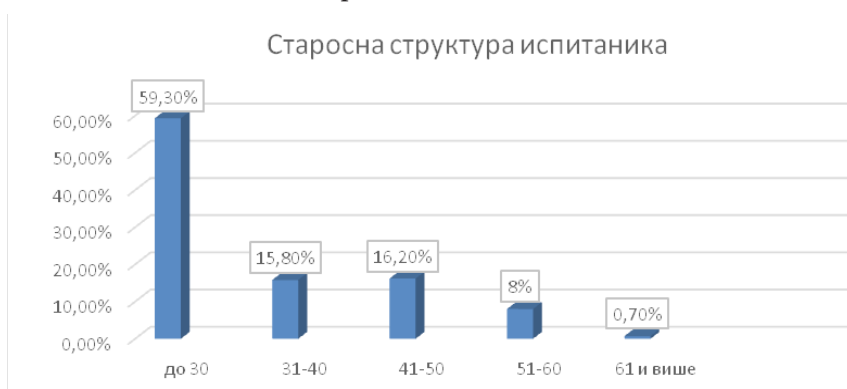
Истраживање је спроведено у форми структуриране анкете, са вишеструким избором и отвореним питањима. Осим података о полу, стручној спреми, годинама старости и месту становања, анкета је обухватила пет питања везаних за ставове испитаника о наркоманији, схваћеној као друштвено штетној појави која, дугорочно гледано, доводи до пропадања личности у физичком, здравственом и социјалном смислу, а самим тим наноси штету и друштву. Наредних шест питања односило се на ставове о перцепцији наркокриминала на територији Србије, схваћеног као активност криминалних група, које се баве трговином наркотицима у циљу стицања материјалне добити.

13 Остали испитаници морали су бити: један студент старости до 30 година, једано лице старости до 30 година које није имало више или високо образовање и 2 лица старија од тридесет година, без обзира на образовање.

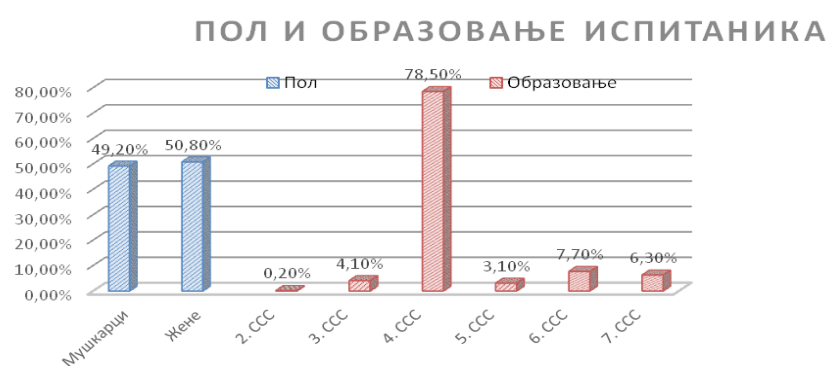
Током обраде података коришћене су дескриптивне статистичке методе и методе корелације.

2. Резултати истраживања

По питању пола, узорак је био готово подједнако распоређен између мушкараца и жена (49,2%, односно 50,8%), док је у образовној структури највише било заступљених са средњом стручном спремом (78,5%). По бројности следе испитаници с вишом стручном спремом (7,7%), високом (6,3%), занатом (4,1%) и завршеном основном школом (0,2%).



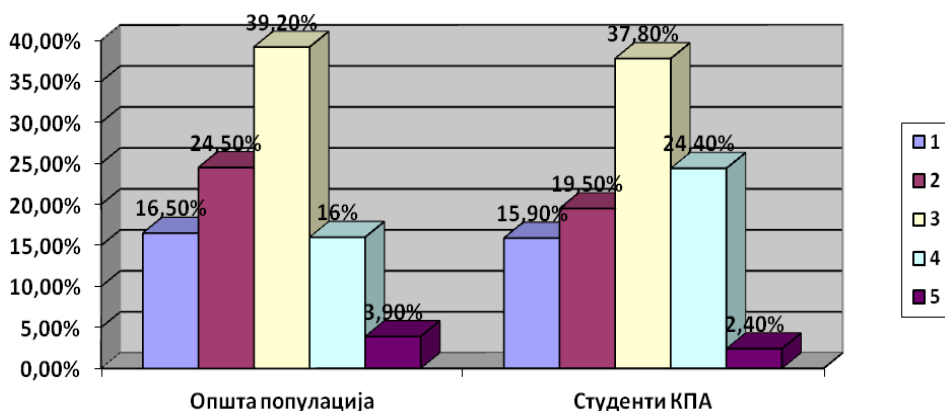
Графикон 1. – Старосна структура испитаника



Графикон 2. – Структура испитаника по полу и образовању

2. 1. Перцепција наркоманије

Једно до првих питања на које су испитаници одговарали односило се на перцепцију угрожености друштва наркоманијом, на скали од 1 до 5, при чему је оцена 1 подразумевала изузетно лоше стање, а 5 изузетно добро. У општем узорку средња вредност износи 2,66, из чега би се могло закључити да је перцепција угрожености друштва наркоманијом неутрална, с благим отклоном ка описивању стања лошим. Занимљиво је приметити да студенти Криминалистичко-полицијске академије најведрије сагледавају ово стање, средњом оценом 2,78 (+0,12 у односу на општи просек). Остатак млађе популације даје исту средњу оцenu у обе категорије,¹⁴ и то за промил изнад просека (2,67), док је популација испитаника старијих од тридесет година најоштрија у опису стања, са средњом оценом 2,59 (-0,7 у односу на општи просек).



Графикон 3. – Приказ перцепције наркокриминала од стране опште популације и студената КПА, изражена оценама од 1 до 5

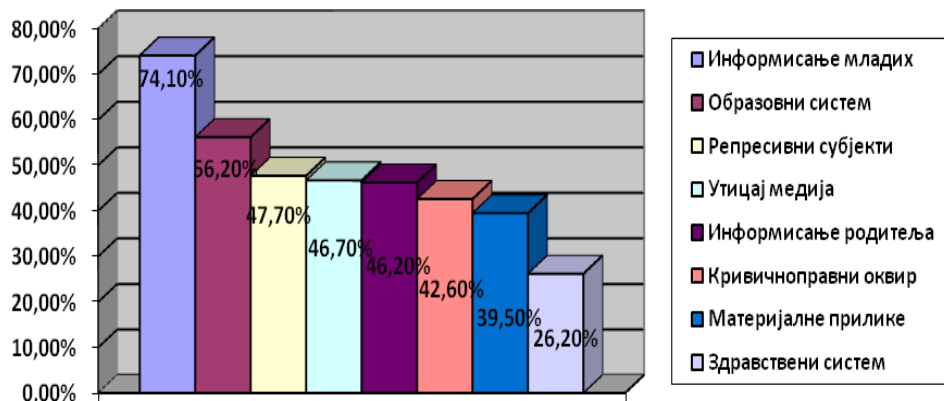
Уско везани за угроженост друштва наркоманијом јесу фактори који доприносе њеном развоју. У том смислу, испитаници су имали седам понуђених фактора, с тим што су могли да се одреде за један или више за које сматрају да значајно доприносе појави овог феномена, као и могућност да убележе још неки који сматрају битним, уколико није био поменут на листи. У целокупном узорку највише испитаника је одредило нефункционалну породицу (66,6%) и неадекватан рад са децом у образовном систему (52,1%)

¹⁴ Студенти других високошколских установа и они који нису студирали.

као кључне факторе за настанак и развој наркоманије. Следе склоност ка пороцима (43,1%), негативан друштвени утицај медија (39,7%), неодговарајуће кривичноправне норме (35,4%), неадекватна делатност надлежних служби за откривање криминала и гоњење учинилаца кривичних дела (тужилаштва, полиције и суда, 31,7%) и неадекватно деловање здравственог система (18,2%). Приближно једна седмина испитаника (15,7%) определила се за све од наведених фактора, док је само 1,9% анкетираних навела још неки фактор за који сматра да има утицаја у наведеном смислу, а да претходно није понуђен у анкетном листу. Испитаници су, у просеку, заокруживали око 4 одговора (3,98).

Са друге стране, упитани да изнесу који су најзначајнији фактори који могу помоћи превенцији наркоманије, испитаници су се у чак три четвртине случајева определили за боље информисање младих о штетности психоактивних супстанци (74,1%). И код одговарања на ово питање постојала је могућност заокруживања више одговора, по избору испитаника. Тако, следи рад са децом у образовном систему (56,2%), а затим раме уз раме ефикаснија делатност надлежних служби за откривање криминала и гоњење учинилаца кривичних дела (47,7%), одговарајући утицај медија (46,7%) и информисање родитеља о штетности психоактивних супстанци (46,2%). Нешто мање од половине испитаника определило се и за побољшање кривичноправног оквира којим се уређује ова област (42,6%) и побољшање општих материјалних прилика у друштву (39,5%), док је на зачељу адекватније деловање здравственог система (26,2%).

Као и код претходног изјашњавања, сличан број је на анкетном листу заокружио све наведене факторе (18,2%), односно навео неке друге, који нису били понуђени (1,2%). У просеку, испитаници су заокруживали нешто више од пет одговора (5,26). На упоредном приказу перцепције узрока наркоманије и фактора превенције може се видети да испитаници на овом плану највише „окривљују”, али највише и очекују од породице, образовног система, органа кривичноправне репресије и медија, што и јесте логичан след приоритета у деловању против овог друштвеног зла.



Графикон 4. – Приказ перцепције фактора битних за превенцију наркоманије

Наредна два питања односила су се на нешто непосреднији контакт с наркоманијом. Наиме, испитаници су били упитани да ли лично познају некога за кога знају да је корисник неке од дрога или ју је у прошлости користио, а потом и да наведу да ли су икада били у друштву неке особе за коју су знали да је под утицајем неке од дрога. На прво питање потврдан одговор је дало две трећине испитаника (65,4%), а на друго нешто мање од половине (46,7%), што је у сваком случају забрињавајући податак. Ова чињеница, заправо, најбоље илуструје тврдњу да наркоманија није зло које се дешава другима, него да је присутна увек и свуда, па и у нашем окружењу. Ради илустрације овог феномена треба поменути да је још пре десетак година процењивано да на територији Србији има 80.000 зависника од дроге, од чега на територији Београда 35.000,¹⁵ док је употреба дрога у старијем основношколском и средњошколском периоду на нивоу од 8% до 15%.¹⁶

У оба претходно поменута случаја могло би се претпоставити да су позитивне одговоре дали млађи испитаници, те је урађена анализа методом Пирсонове линеарне корелације између старости испитаника и датих позитивних одговора. Међутим, и када је у питању однос између а) старости испитаника и познавања лица која користе или су користили неку од дрога и б) старости испитаника и боравка с лицем

15 Б. Илић, Наркоманија младих. *Годишњак за психологију*, 3(III), 2004, стр. 74.

16 Б. Поповић-Ћитић, Л. Буквић; Обавештеност ученика основних школа о различитим аспектима употребе дрога: импликације за планирање едукативних превентивних програма. *Специјална едукација и рехабилитација*, 2(13), 2014, стр. 196.

за којег је испитаник знао да је под утицајем дрога, корелација је на релативно ниском нивоу ($r=0,254$, односно $r=0,196$). С друге стране, сасвим логично, вредност линеарне корелације између познавања особе која конзумира или је конзумирала неку од дрога и боравка испитаника с таквом особом је статистички врло значајна ($r=0,529$).

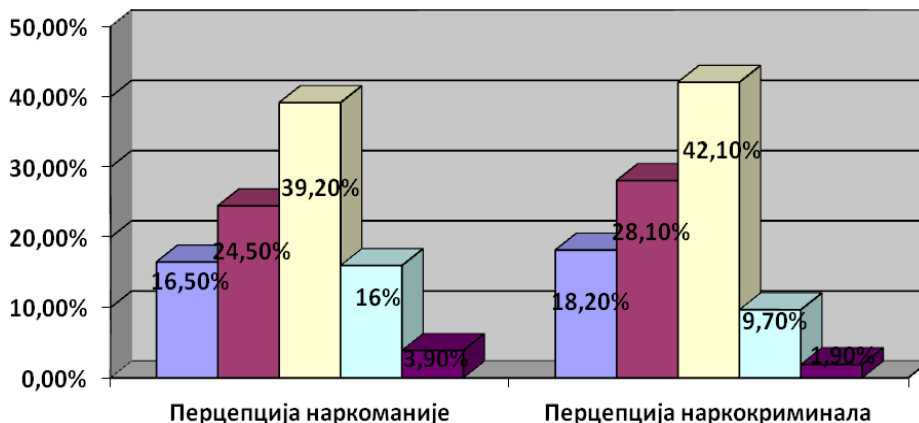
Табела 1. – Приказ корелације старости, познавања корисника ПАС и присутности у друштву особе за време док је била под утицајем ПАС

		starost	znam. nark	prisut. konz
starost	PearsonCorrelation	1	,254**	,196**
	Sig. (1-tailed)		,000	,000
	N	413	413	413
znam. nark	PearsonCorrelation	,254**	1	,529**
	Sig. (1-tailed)	,000		,000
	N	413	413	413
prisut.konz	PearsonCorrelation	,196**	,529**	1
	Sig. (1-tailed)	,000	,000	
	N	413	413	413

2.2. Перцепција наркокриминала

Прво у низу питања у вези наркокриминала односило се на изношење властитог става испитаника о стању у овој области у Србији. Испитаници су свој став изражавали оценом од 1 до 5. Ако се узме да се оценом 3 описује неутралан став, могли бисмо рећи да испитаници описују стање угрожености наркокриминалом као благо негативно. Наиме, просечна оцена коју су испитаници дали овом приликом била је 2,49, што је за 0,17 лошије у односу на перцепцију угрожености друштва у Србији наркоманијом. Посматрано по категоријама испитаника, резултати изгледају овако: а) студенти КПА 2,65, б) студенти других високошколских установа 2,43, в) популација младих до 30 година који се нису определили за високо образовање 2,43 и г) старији од 30 година 2,47.

На основу изнетих резултата сада се могу извести и неки закључци везани за категорије испитаника. Наиме, показује се да групе млађе старосне доби, без обзира да ли студирају, дају готово идентичне резултате, с изузетком студената КПА. Штавише, у овом случају једино су студенти КПА дали просечну оцену која је виша од просечне оцене општег узорка, док су све остале категорије испитаника ову оцену "вукле" на доле. У претходном случају оцена коју је дао остатак млађе популације била је за промил већа од општег просека. Упоредбени с перцепцијом наркоманије, изнети подаци изгледају овако:



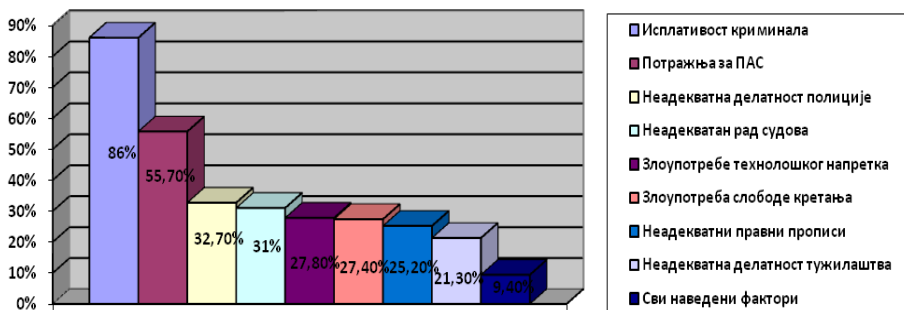
Графикон 5. – Упоредни приказ перцепције наркоманије и наркокриминала у општој популацији, изражене оценама од 1 до 5

Упитани да изнесу до три од понуђених фактора за које сматрају да пресудно доприносе актуелном стању на пољу наркокриминала, испитаници су се у највећем броју (86%) определили за исплативост криминала, тј. однос између остварене зараде и ризика од кривичног прогона, односно изречене казне, чиме се посредно говори и о доживљавању улоге ових субјеката. Ипак, о овом питању биће говора нешто касније. На другом месту налази се потражња за наркотицима на тржишту (55,7%). Наведени ставови сасвим јасно говоре у прилог чињеници да се наркокриминал доживљава као врста "бизниса", што он заиста и јесте, с обзиром да су његови виновници најчешће опортунисти који настоје да, користећи слабости система кривичноправне репресије и прилике на тржишту, остваре што већи профит.

Следи (неадекватна) делатност полиције (32,7%) и судова (31%), а онда злоупотреба технолошког напретка од стране криминалних организација¹⁷ (27,8%), злоупотреба слободе кретања¹⁸ (27,4%) и неадекватни кривичноправни прописи (25,2%). Према ставу 21,3% испитаника, битну улогу у актуелном стању у области наркокриминала има и неадекватна делатност тужилаштва, док се нешто мање од једне десетине (9,4%) изјаснило да сви наведени фактори играју подједнако битну улогу у том погледу. Само 0,5% испитаника понудило је неки од фактора који нису били понуђени на листи.

17 Нпр. мобилне комуникације, брза превозна средства, могућности лаког транспорта робе на велике удаљености, безготовински трансфер новца и сл.

18 Мисли се на безвизни режим, укидање граничне контроле на границама држава у оквиру ЕУ и сл.



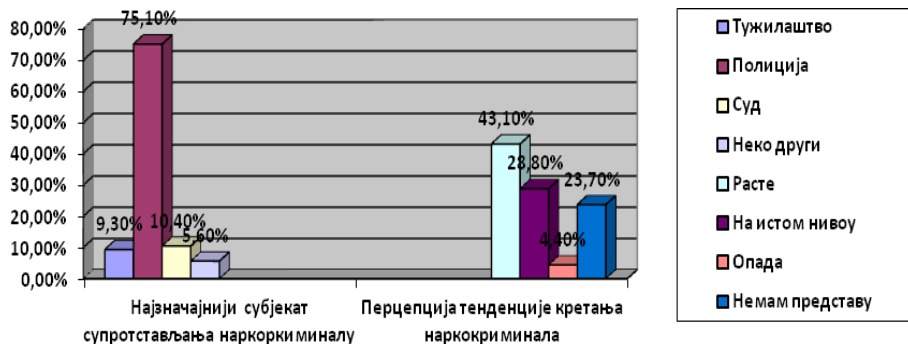
Графикон 6. – Приказ перцепције фактора који доприносе настанку и перзистенцији наркокриминала

Када су испитаници били у прилици да оцене активности појединих субјеката на сузбијању наркокриминала, убедљиви примат понела је полиција. Наиме, нешто више од три четвртине испитаника (75,1%) оценило је полицију као најактивнијег субјекта на плану сузбијања наркокриминала. Остали учесници у овом процесу вредновани судалеко слабије. Наиме, 9,3% испитаника дало је овај атрибут тужилаштву, 10,4% суду, а 5,6% испитаника сматрало је да је најактивнији на том пољу неки други субјекат, који није наведен у упитнику. Током истраживања добијених података, као и у претходним случајевима, нису уочене велике осцилације међу категоријама испитаника,¹⁹ односно редослед рангирања је исти, с приближно истом процентуалном заступљеношћу, уз благо фаворизовање полиције од стране млађе популације (+0,8% од стране студената, +3,2% од стране осталих млађих од 30 година и +5,5% од стране студената КПА). Насупрот томе, старији од 30 година утицали су на овај просек негативно, обзиром да у оквиру ове групе тај проценат износи 70,3%, тј. нижи је за 4,8% у односу на општи просек.

Упитани да изнесу своје мишљење о тенденцијама у кретању наркокриминала, више од 2/5 испитаника (43,1%) навела је да сматра да овај феномен бележи раст у нашем друштву у претходних десетак година, док 28,8% сматра да је та врста криминала на приближно истом нивоу. Само 4,4% испитаника сматра да је наркокриминал у паду, док је нешто мање од четвртине испитаника (23,7%) рекла да нема представу о томе. Као и у осталим питањима, овде се ради о субјективном ставу испитаника. Ипак, број откривених кривичних дела наркокриминала и количине заплених наркотика су егзактне категорије, те би се, теоретски гледано, поређењем статистичких показатеља о откривеним

19 Корелација старосне доби и датих позитивних одговора негативног је карактера и статистички малог значаја ($r=-0,132$).

кривичним делима из ове области и запленама наркотика могло проверити да ли изнете перцепције одговарају стварном стању.



Графикон 7. – Приказ перцепције улоге појединих субјеката у сузбијању наркоркриминала и перцепције његовог актуелног стања

Ипак, овде треба имати у виду специфичности дела наркоркриминала, као „дела без жртава”, у којима не постоји оштећени у класичном кривичноправном смислу и којима, следствено, ниједан од учесника нема потребу да дело пријави. Букелић говори да управо та чињеница чини ову врсту криминала богатим, неисцрпним и креативним моделом криминалног понашања.²⁰ Дела остају далеко од очију јавности, те само статистичко увећање броја може бити резултат увећања репресивне активности, чињенице да се о том феномену све више говори у јавности, односно да се фокус истраживања ставља и на ову област, најчешће под притиском јавности на политичку елиту и извршне структуре у полицији и правосудју. Дакле, само увећање броја кривичних дела и заплена наркотика не мора нужно значити да се таква дела више врше, него да се само више откривају. Наравно, репресивна делатност има и повратно дејство, у смислу превентивно деловања услед повећања ризика, што се, опет, може одразити на нешто мању понуду наркотика на тржишту, самим тим и на већу цену и сл.

У уводном делу већ је поменуто да је у 2012. години на глобалном нивоу забележен тренд пораста броја кривичних дела везаних за кријумчарење наркотика, након релативно мирног периода од 2003. до 2007. године, тренда раста од 2008. до 2010. и смањења броја дела у 2011. години.²¹ Када је у питању национални ниво, може се приметити да је број заплена у последњих двадесетак година најпре показивао константан

20 Ј. Букелић, *Дрога – мит или болест*. Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1998, стр. 295

21 Уједињене нације. *World drug report 2014*. UNODC Vienna, стр. 20.

раст, а затим, у последњих 10 година релативну стабилизацију на броју од око 5.000 до 6.000 на годишњем нивоу, уз осцилације у количини заплених наркотика.²² Ипак, количина заплених наркотика у 2012. години била је за преко 70% већа него у 2011. години,²³ а у 2013. години више него два пута већа у односу на количину заплених наркотика у 2011.²⁴ Отуда би се на неки начин и перцепција испитаника о увећању обима наркокриминала, односно његовом перзистирању на истом нивоу (укупно преко 70% испитаника) могла оценити као заснована на реалним чињеницама.

Закључак

Резултати обраде прикупљених података говоре у прилог чињеници да грађани у Србији не оцењују стање угрожености друштва наркоманијом и наркокриминалом као повољно. На скали од 1 до 5 те оцене су испод неутралних, односно просечна оцена је у првом случају 2,66, а када се говори о наркокриминалу 2,49. Млађа популација даје оцену око просечне док је популација испитаника старијих од тридесет година више критички настројена у том смислу. Ипак, својеврсну противтежу старијим испитаницима чинили су студенти Криминалистичко-полицијске академије, са нешто позитивнијим оценама (2,78), тако да је просечна оцена остала на нивоу који је дала млађа популација испитаника у општем узорку, која је, међутим, и даље испод медијане.

Као најзначајнији узроци наркоманије препознати су нефункционална породица (скоро 2/3 испитаника) и неадекватан рад с децом у образовном систему (више од 1/2 испитаника). Следи сет фактора везаних за друштвени утицај медија, кривичноправну регулативу и репресивни државни апарат, а на зачељу се налази здравствени систем. С друге стране, када се говорило о факторима превенције, убедљиво највише испитаника (скоро 3/4) се, по мишљењу аутора сасвим оправдано, изјаснило о бољем информисању младих о штетности психоактивних супстанци, као кључном фактору превенције. На упоредном приказу

22 Д. Вукосављевић, *Полиција потискује дилере*. Дневни лист *Политика*, објављено 15. октобра 2014.

23 Министарство унутрашњих послова Републике Србије. *Најзначајнији резултати МУП-а у 2012. години* – извештај, стр. 1. 2013. Доступно 25. фебруара 2015. године на: www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/rezultati2012.doc

24 Д. Вукосављевић, *Полиција потискује дилере*. Дневни лист *Политика*, објављено 15. октобра 2014.

перцепције узрока наркоманије и фактора превенције могло се видети да испитаници на овом плану највише “окривљују”, али највише и очекују од породице, затим образовног система, органа кривичноправне репресије и медија, што и јесте логичан след приоритета у деловању против овог друштвеног зла.

Анализа методом Пирсонове линеарне корелације установила је да нема статистички значајне везе између старости испитаника и познавања лица која користе или су користили неку од дрога, односно старости испитаника и боравка у друштву с лицем за којег је испитаник знао да је под утицајем дрога. С друге стране, сасвим логично, вредност линеарне корелације између познавања особе која конзумира или је конзумирала неку од дрога и боравка с таквом особом док је била под утицајем дрога статистички је врло значајна ($r=0,529$).

Као кључан фактор развоја и опстанка наркокриминала грађани у Србији су видели у првом реду исплативост наркокриминала (чак 86% испитаника) и потражњу за наркотицима на тржишту (55,7%). Наведени ставови сасвим јасно говоре у прилог чињеници да се наркокриминал доживљава као врста “бизниса”, што он заиста и јесте, с обзиром да су његови виновници најчешће опортунисти који настоје да, користећи слабости система кривичноправне репресије и прилике на тржишту, остваре што већи профит. За остале факторе појединачно изјаснило се мање од једне трећине испитаника.

Од наведених субјеката који учествују у сузбијању наркокриминала, највећу подршку испитаници су дали полицији, с обзиром на чињеницу да је чак три четвртине означило полицију као најактивнији фактор на плану сузбијања наркокриминала. Следи јавно тужилаштво (9,3%) и суд (10,4%). И у овом случају већу подршку полицији дали су млађи испитаници. Међутим, након истраживања утицаја старосне доби на перцепцију улоге полиције у сузбијању наркокриминала, установило се да се ради о негативној корелацији статистички малог значаја ($r=-132$).

Више од 2/3 испитаника сматра да наркокриминал има тенденцију раста у последњих десетак година или да се креће на приближно истом нивоу. На глобалном плану наркокриминал бележи углавном тенденцију раста или перзистирања на истом нивоу, док су смањења параметара у појединим годинама више инциденталне природе. Такође, и на територији Републике Србије наркокриминал је, статистички гледано, бележио константан раст од почетка деведесетих до првих година новог миленијума. Након тога број заплена се одржавао на углавном истом нивоу, с тим што су се мењале дроге које су имале примат у маси укупних

заплена. Уколико се имају у виду наведени параметри, могло би се рећи да су ставови испитаника о увећању обима наркокриминала, односно његовом перзистирању на истом нивоу засновани на реалним показатељима.

Литература

1. Букелић, Ј; *Дрога – мит или болест*. Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1998.
2. Mc Bride, D. C; Vander Waal, C. J; Terry-Mc Elrath, Y. M; *The Drugs-Crime Wars: Past, Present, and Future Directions in Theory, Policy, and Program Interventions, Enhancing Policy and Practice - The Annual Conference on Criminal Justice Research and Evaluation*, 2002.
3. Влада Републике Хрватске, *Извјешће о provedби националне стратегије сузбијања злоупотребе опојних дрога Републике Хрватске у 2004. години*. Уред за сузбијање злорабе опојних дрога, Загреб, 2005.
4. Вукосављевић, Д; *Полиција потискује дилере*. Дневни лист "Политика", објављено 15. октобра 2014.
5. Илић, Б; Наркоманија младих. *Годишњак за психологију*, 3(III), 2004, 73-82
6. Mc Conville, M; A global war on drugs: Why the United States should support the prosecution of drug traffickers in the international criminal court. *The American Criminal Law Review*, 1(37), 2000, 75-102.
7. Lajić, O; Ivanović, Z; Drug addiction, police and narcotic based crimes. *NBP – Journal of criminalistics and law* 2(14), 2009, 169-183.
8. Маринковић, Д; Наркоделикти као тежак облик криминала. У *Тешки облици криминала*. Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2004.
9. Министарство унутрашњих послова Републике Србије. *Најзначајнији резултати МУП-а у 2012. години – извештај*, 2013. Доступно 25. фебруара 2015. године на: www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/rezultati2012.doc

10. Поповић-Ћитић, Б; Буквић, Л; Обавештеност ученика основних школа о различитим аспектима употребе дрога: импликације за планирање едукативних превентивних програма. *Специјална едукација и рехабилитација*, 2(13), 2014, 195-211.
11. Савет Европе, *Извештај о стању организованог и привредног криминала у Југоисточној Европи*. Савет Европе, Стразбур, 2006.
12. Уједињене нације. *World drug report 2014*. UNODC Vienna.

THE PERCEPTION OF DRUG ADDICTION AND NARCO-CRIMES

Oliver Lajić, PhD

Milan Žarković, PhD

Zvonimir Ivanović, PhD

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: In this paper, authors present data from a survey conducted in late 2014, on a sample of 413 respondents, related to the perception of drug addiction and narco-crimes threats to the society in Serbia. There was a talk about causes of drug addiction, factors that influence its reduction, as well as the causes of narcotics related crimes, current trends and essential factors for its control, with special reference to the police as active participants in this process. It has been investigated the correlation between presented attitudes and gender, age, education level and geographic origin of respondents. The sample was structured so that it includes the attitudes of 166 respondents under the age of 30 years and 165 subjects older than 30 years, with the aim to determine whether there are differences in the perception of the aforementioned phenomenon among the younger and older population. In addition, the explored sample includes attitudes of 82 students of the Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, in order to compare possible differences in attitudes within the general population and those who have chosen to be police officers in the future. Results of processing the collected data testified to the fact that citizens in Serbia do not find as satisfied the condition of drug addiction and narco-crime area. For the comparative view of perception causes of drug abuse and prevention factors it could be seen that respondents most "blame" but, in the same time, most expect from the family, then from the educational system, law enforcement and the media, which is the logical sequence of priorities in action against this social evil. Respondents gave most support to the police in combating narco-crimes, due to the fact that three-quarters find the police as the most active factor in the suppression narco-crimes. More than 2/3 of respondents believe that narco-crimes tend to increase in the

last ten years or moving at nearly the same level, and statistics on the number of seizures and quantity of seized drugs goes in favor of such an attitude.

Keywords: narcotics, narco-crimes, police, prevention, suppression, attitudes.

„ПОЛИЦИЈСКИ ЦИНИЗАМ“ КАО ОБЕЛЕЖЈЕ ПОЛИЦИЈСКЕ СУБКУЛТУРЕ И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА ОДНОС ПОЛИЦИЈЕ И ВЛАДАВИНЕ ПРАВА

Радомир Зекавица¹

Зоран Кесић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: У раду се разматра феномен полицијске субкултуре, посебно једна од његових основних карактеристика, а то је „полицијски цинизам“. Аутори најпре указују на основна значења овог појма, а затим анализирају кључне узроке његове појаве и могуће последице које полицијски цинизам има на обављање полицијских задатака, нарочито на однос полиције према захтевима владавине права. Аутори виде полицијски цинизам као негативну појаву у раду полиције и истичу да је решење овог проблема како у рукама полиције, тако и у рукама осталих субјеката правосудног система, али и друштва у целини.

Кључне речи: владавина права, полицијски цинизам, полицијска субкултура, легалитет.

Увод

Да ли ће и у којој мери улога полиције бити окарактерисана као демократска у највећој мери зависи од тога на који је начин полиција посвећена основним начелима владавине права. Демократија и владавина права нису синоними, јер је демократија политички режим који треба да омогући учешће грађана у избору политичке власти и њену политичку контролу и одговорност, док је владавина права правно-политички концепт чија се суштина огледа у идеји правно ограничене државне власти – власти под окриљем права. У својим бројним и различитим облицима, демократија се може теоријски замислити и без владавине права. То би била демократија процедуралног типа у којој би она била сведена на пуку процедуру, избор представника власти сходно формално важећим правилима, без икаквих захтева у погледу ваљаности тих правила и, самим тим, ваљаности саме политичке

1 Ванредни професор, radomir.zekavica@kpa.edu.rs

2 Предавач, zoran.kesic@kpa.edu.rs

владавине. Међутим, владавина права и као идеја и као савремени правно-политички концепт није и не може бити сведена на пуку форму, владавину било каквог права, већ она значи и треба да подразумева владавину ваљаних закона на основу којих се онда омогућава исправна политичка владавина, а демократским процедурама даје вредносни смисао и значај. Упркос различитим значењима владавина права данас несумњиво подразумева утемељеност политичке владавине на законима који испуњавају одређене критеријуме ваљаности/исправности и одређеним начелима која треба томе да служе. То су: начело законитости, начело поделе власти, нормативна и процедурална заштита основних демократских вредности, пре свих, основних права и слобода грађана, као и адекватна правна контрола законодавне и извршне власти (улога судске контроле, као и постојање независног судства је апсолутно неопходан предуслов томе, али не треба занемарити ни остале видове правне и правно-политичке контроле попут заштитника грађана, уставног судства, парламентарне контроле рада државне управе и друго). Када се ствари тако поставе, лако је констатовати да је владавина права, заправо, *sine qua non* демократије и демократског друштва.

На који начин полиција, као део државне управе, може помоћи или одмоћи у спровођењу начела и вредности владавине права? Имајући у виду природу полицијских овлашћења, њене основне функције у демократском друштву, сасвим је јасно да квалитет једног друштва као друштва владавине права, у великој мери може да зависи од природе и карактера улоге полиције у њему, а посебно од начина на који полиција врши своја бројна овлашћења. Тако рецимо, претерана употреба силе од стране полиције, а посебно њена законом неутемељена примена, представља јасан индикатор недемократског карактера таквог друштва и одсуства владавине права. То важи и за случајеве злоупотреба осталих полицијских овлашћења чиме се озбиљно могу угрозити основне вредности владавине права. Однос полиције према владавини права је комплексно и обимно поље истраживања. Међутим, незаобилазан корак на путу истраживања тог односа јесте анализа и разумевање феномена полицијске субкултуре и њених основних карактеристика које могу имати утицаја на природу и карактер тог односа. У овом раду, посветићемо пажњу једној од бројних карактеристика полицијске субкултуре – тзв. „полицијском цинизму“.

„Полицијски цинизам“ као обележје полицијске субкултуре – појам, извори и последице

Феномен тзв. полицијске субкултуре познат је у науци више деценија. Почетак научног истраживања овог феномена се везује за америчког аутора Џерома Сколника (Jerome Skolnick) и његов појам *радне личности полицајца* (*working personality*), којој су, према његовом мишљењу, својствене три кључне карактеристике: опасност, ауторитет и константни притисак за већом продуктивношћу и ефикасношћу рада.³ То су дакле оне карактеристике које су у одређеном виду и обиму својствене сваком полицајцу (чине његову „радну личност“). Енглески писац Роберт Рајнер (Robert Reiner) прецизирао значење појма полицијска култура/субкултура одредивши је као сет вредности норми, перспектива и правила заната. Њој је, према Рајнеровом мишљењу, својствено осам кључних карактеристика. То су: осећај за мисију, цинизам, сумња, колегијална солидарност повезана са социјалном изолацијом, конзервативизам, мачизам, расне предрасуде и прагматизам.⁴ Врло успешну анализу феномена полицијске културе дала је Џенет Чан (Janet Chan). Полицијску културу она види као резултат историје и научених правила. Полицијски посао је, према њеном мишљењу, у великој мери условљен схватањима полицајца о томе шта неке активности чини сумњичавим.⁵ Допринос јаснијем сагледавању полицијске културе и њених карактеристика дала су и истраживања Прензлера (Prenzler). Према његовом мишљењу постоје четири кључне карактеристике полицијске културе које је могуће препознати у постојећој литератури. Прво, занемаривање и презир према правилима и процедурама посебно када је реч о поступању према осумњиченим лицима. Друго, постоји занемаривање правила одговарајућег поступка у заштити људских права, што је резултат уобичајене перцепције полиције о својој функцији као примарно функцији борбе против криминала. Треће, полицијску културу примарно карактеришу цинизам, изолација и нетолеранција. Четврта карактеристика, колегијална солидарност која настаје под дејством претходних карактеристика, посебно изолације и цинизма.⁶

3 J. Skolnick, *Justice Without Trial*, John Wiley&Sons, Inc. New York, 1966, p. 44

4 v. R. Reiner, *The Politics of Police – second edition*, Oxford University Press, 1997, pp. 87-103

5 J. Chan, *Changing Police Culture: Policing in Multicultural Society*, Cambridge University Press, 1997, p. 21.

6 T. Prenzler, „Is there a Police Culture“, *Australian Journal of Public Administration*, Volume 56, Issue 4, 1997, p. 48.

Као што се може видети у овом летимичном прегледу неких од кључних представника културалистичких схватања,⁷ полицијски цинизам се наводи као једна од основних карактеристика полицијске субкултуре. Пре него што изнесемо ставове релевантних аутора о томе шта је то полицијски цинизам, желимо да укажемо на основна значења овог термина у српском језику, тим пре, што његово значење није идентично значењу које му се дају у контексту полицијског цинизма. Верујемо да ћемо тиме отклонити извесне недоумице и могуће погрешне интерпретације тумачења овог појма.

Реч *цинизам* у српском језику има негативно значење и конотацију. У *Лексикону страних речи и израза*, Милана Вујаклије, цинизам значи „занемаривање спољашње пристојности, безобразлук, безочност, бестидност, заједљивост, загриженост, одрицање и презирање свих културних вредности. Циник је човек који је подједнако равнодушан и према добру и према злу, човек који се свему подсмева, дрзак и безочан човек који презире све друштвене обзире“.⁸

Међутим, значење појма *полицијски цинизам*, које он има у научној литератури, је сасвим другачије. Полицијски цинизам се први пут помиње у делу Артура Нидерхофера (Arthur Niederhoffer) „*Иза штита: Полицајци у урбаном друштву*“ из 1967. године, у којем он описује цинизам полицајаца на следећи начин:

„Полицијски цинизам је став да не постоји нада за свет, то је мишљење о човечанству на најгори начин, а који настаје из полицајчевог сталног контакта са преступницима и из онога што он опажа као злоупотребу правде (нпр. блага казнена политика судова, нагодба о кривици и сл.). Цинизам је емотивно начело које је дубоко укопано у етос полицијског света и служи једнако добро и за напад и за одбрану. Полицајци су, из више разлога, подложни цинизму, а када му подлегну губе поверење у људе,

7 О феномену полицијске супкултуре видети више: J. P. Crank, *Understanding Police Culture*, Anderson Cincinnati, OH, 1998; P.K. Manning, „The Police Occupational Culture“, in: W. Bayley, (Ed), *Encyclopedia of Police Science*, Garland New York, NY, 1995, pp. 472-475; J. K. Cohran & M. L. Bromley, „The myth of the police sub-culture“, *Policing – an International Journal of Police Strategies and Management*, Volume 26, Issue 1, 2003, pp. 88-117; B. Loftus, *Police Culture in a Changing World*, Oxford University Press, 2009; B. Loftus, „Police occupational culture: classic themes, altered times“, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, Volume 20, Issue 1, 2010, pp. 1-20.

8 М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1986, стр. 1033

друштво и на крају и у њих саме. За њих свет постаје џунгла у којој су злочин, корупција и бруталност нормалне ствари.⁹

Нидерхофер је међу првима указао на постојање и развијеност цинизма међу припадницима полицијске професије, на његове изворе и утицај који циничан став има на поимање полицијског рада и извршење службених задатака. Поткрепљујући своје аргументе егзактним показатељима овај аутор је створио основу за нова научна сагледавања понашања полицајаца и анализу деловања полицијског цинизма у различитим амбијентима.

Данас се већина стручне јавности слаже да полицајци поседују јединствен поглед на свет који значајно дефинише њихова уверења. Полицијска перцепција се често доводи у везу са песимистичним уверењем да свет функционише према правилима која су супротна јавно артикулисаним принципима, да алтруизам не постоји и да свако гледа на себе. Управо ова црта песимистичног погледа на свет означава суштину значења термина полицијски цинизам. Присутност песимизма у полицијским ставовима приметно је и у следећем објашњењу: „Видевши све друштвене трендове у апокалиптичном смислу, доживљавајући себе као мучену мањину на страни правде, полицајци често развијају тврд слој горчине. Овакав песимистичан поглед на свет – у очајању сматрати да моралност које се полицајац придржава постаје нарушена са свих страна – је циничан сам по себи.“¹⁰ Полицијски цинизам се често изједначава за песимистичним ставом полицајаца према њиховом послу, јавности, друштву као целини,¹¹ са њиховим неповерењем према људској природи и мотивима.¹²

Истраживања Аргура Нидерхофера су показала да већ након два месеца од уласка у службу ниво цинизма међу регрутима драматично расте, што потврђују следећи резултати: скоро 50% испитаних регрута је први дан на послу веровала да се просечан полицијски руководиоцац „веома интересује за благостање својих подређених“; два месеца

9 A. Niederhoffer, *Behind the Shield: The Police in Urban Society*, navedeno prema: J. S. Dempsey & L. S. Forst, *An Introduction in Policing*, Cengage Learning, Delmar, 2005, p. 131.

10 R. Reiner, *The Politics of Police – second edition*, p. 90.

11 V. J. Caplan, „Police Cynicism – Police Survival Tool?“, *The Police Journal*, Vol. 76, 2003, p. 304; G. Wallace „Police Cynicism: Causes and Cures“, *FBI Law Enforcement Bulletin*, 1996, pp. 16–21.

12 K. R. Behrend, „Police Cynicism – A Cancer in Law Enforcement?“, *FBI Law Enforcement Bulletin* Volume 49, Issue 8, 1980, pp. 1-4.

касније број регрута који су још увек веровали да је то истина смањило се на само 13%.; скоро 80% регрута је први дан на послу веровало да је њихово одељење „организација која ефикасно и глатко делује“; два месеца касније мање од трећине регрута је имало исто мишљење; скоро 75% испитаних регрута је веровало да је полицијска обука „веома добра за припрему регрута за живот у полицији“; два месеца касније, мање од четвртине регрута је веровало у то.¹³

На основу ових резултата могу се прецизирати неки од карактеристика полицијског цинизма: 1) цинизам се повећава са дужином рада у служби, а његове прве назнаке могу се идентификовати већ након два месеца; 2) цинизам код млађих полицајаца настаје као последица превеликих очекивања и разочарења у руководиоце, колектив и сопствену способност; 3) због удаљености полицијске обуке од „стварног“ полицијског живота регрути се осећају неприпремљеним за посао што ланчано ствара разочарење и цинизам. Усмеравајући истраживање ка утврђивању нивоа задовољства послом код полицијских регрута Нидерхофер је установио да на почетку регрут са жељом и ентузијазмом прихвата нова искуства, да би већ након неколико месеци постао разочаран, због чега његова мотивација и приврженост организацији значајно опада. Не сме се међутим занемарити могућност да тако створен цинизам може представљати вид психолошке заштите од реалности са којом се млади полицајци суочавају, а која несумњиво за њих представља шок. Испитивање које је спровео Нидерхофер несумњиво представља пионирски подухват, будући да је реч о првом познатом емпиријском истраживању полицијског цинизма. У том смислу су и добијени резултати веома драгоцени.

Ипак, узимајући у обзир одређене чињенице могли би лако закључити да ово истраживање има својих недостатака и ограничености. Наиме, испитивање је вршено 1967. године због чега се поставља питање актуелности добијених резултата. Такође, аутор је сву пажњу усмерио на младе полицајце испитујући стицање циничног става у прва два месеца професионалног искуства. Иако оваква сведеност испитаника може бити корисна у карактеризацији полицијског цинизма на почетку полицијске каријере, добијени резултати имају ограничен значај у сагледавању природе цинизма међу старијим полицијским службеницима.

13 Н. Grant, J. Terry, *Law Enforcement in the 21st. Century*, Boston 2005, p. 224.

Постоје на срећу и нека друга истраживања која решавају поменуте дилеме. У једном од скоријих истраживања полицијске културе у Енглеској ауторка Бетан Лофтус (Bethan Loftus) је између осталог установила да већина припадника истраживаних полицијских организација поседују циничан и песимистичан поглед на своје окружење, а који је усмерен према јавности, кривично правосудном систему и руководиоцима¹⁴

Овакви резултати омогућавају нам доношење следећих закључака: *израженост цинизма* – и даље значајно присуство цинизма у полицијској перцепцији уверава нас да се полицијски поглед на свет није значајно променио током последњих 40 година, што је и очекивано будући да је и природа полицијског посла у суштини остала иста; *преусмеравање цинизма* – за разлику од цинизма на почетку полицијске каријере који је искључиво усмерен ка „унутра“ (руководиоци, колектив) циничан став полицајци временом преусмеравају према „споља“ (грађани, кривично правосудни систем), док се у оквиру полицијске организације задржава према руководиоцима.

Полицијски цинизам – извори – Појаву и смисао полицијског цинизма није могуће разумети уколико се не увиде основни разлози због којих се он јавља. У том смислу интересантно запажање заступа Беренд (Behrend) наводећи како се полицијски цинизам развија као резултат исцрпљености и стреса, емотивних стања проузрокованих углавном прекомерним захтевима полицијског посла.¹⁵ Овде је међутим важно додати да је појава цинизма међу полицајцима извеснија уколико њихов труд и залагање не наилазе на одобравање или пак не доносе резултате. У таквим околностима осећање личне разочараности додатно подгрева цинична и песимистична уверења. Штавише, могло би се рећи да лична осећања, а пре свих, разочараност, али и хронично неповерење, представљају кључни допринос настанку цинизма. При том, полицијски службеници могу бити разочарани у свој посао, колеге, у руководиоце нарочито, али и у саме грађане тј. „полицијске клијенте“, према којима неретко гаје и висок степен неповерења. Поред тога, полицајци често исказују неповерење и према различитим спољашним институцијама и организацијама (правосудни органи, медији, невладине организације итд.), у чији рад су неретко и разочарани.

14 B. Loftus, *Police Culture in a Changing World*, p. 190.

15 A. Twersky-Glasner, „Police personality: What is it and why are they like that?“ *Journal of Police and Criminal Psychology*, Volume 20, Issue 1, 2005, p. 62.

Потенцијални извор полицијског цинизма је могуће пронаћи у релацији руководиоци – полицијски извршиоци и у самој перцепцији улоге и начина руковођења руководиоца коју подређени полицајци имају у хијерархијској структури полицијских организација. Наиме, како истиче Лофтус, најчешћи приговор полицајаца је да су претпостављени одвојени од „оштре ивице” оперативног полицијског посла, због чега се осећају издатим од стране управе. Таква клима ствара антагонистичке интересе унутар организације. Док руководиоце интересује слика професионализма и ефикасности, обични полицајци се противе оваквим иницијативама, доживљавајући их као притисак да се повинују директивама организације. Као последица, рађа се наклоњеност ка моделу понашања “сачувај своје дупе” (*save your ass*), која временом постаје дубоко укоренења карактеристика полицијске културе.¹⁶

Кључне изворе полицијског цинизма могуће је пронаћи у још два типа релација. Први је релација полиција – грађани (пре свега, кримогени део становништва – преступници), други је релација полиција – кривично-правни систем и правосудне институције.

Морис Панч (Maurice Punch) истиче како су полицајци у константном додиру са изнуреном и озлоглашеном страном друштва. Они се свакодневно упознају са људском слабошћу и патњом, које су повезане са пићем, дрогом, насиљем, сексуалним злостављањем и сиромаштвом. Због свега овога полицајци постају изнурени, огорчени, очеличени или равнодушни. Као одговор на погледе и звуке људске патње они најчешће развијају циничан став који може маскирати основни мотив за остваривање резултата, али и указати на основну бригу и обавезу.¹⁷ Трагајући за истином током прикупљања обавештења и криминалистичких истрага полицајци се често срећу са људима који теже да осујете њихове планове, лажу их или покушавају да свале кривицу на друге. Као резултат тога, код полицајаца се рађа скептицизам и сумња, а који се у крајњем случају манифестује кроз равнодушност током сусрета са јавношћу и неприхватање изјава грађана са очекиваном заинтересованошћу. Настојећи да опише овакав став Лофтус цитира једног полицајца: “...људи се генерално посматрају као глупи, погрешиви, похотљиви, неморални и лицемерни.”¹⁸

16 B. Loftus, *Police Culture in a Changing World*, p. 14.

17 M. Punch, *Police Corruption – Deviance, Reform, Accountability and Reform in Policing*, *Policing – a Journal of Policy and Practice*, Volume 4, Issue. 4, 2009, p. 37.

18 B. Loftus, *Police Culture in a Changing World*, p. 13.

Као један од кључних извора полицијског цинизма издваја се разочараност у функционисање кривично-правосудног система. Полицајци се често жале да благи закони, несмотрене судије и корумпирани адвокати поткопавају тежак посао који се обавља да би улице биле безбедне.¹⁹ У литератури се често указује како полицајци спровођење закона и супротстављање криминалу доживљавају као своју животну мисију и моралну обавезу. Они себе обично виде као истинске борце на првој линији, као бедем који стоји наспрам друштвеног нереда и анархије. Дајући овакво значење својој улози полицајци очекују разумевање и безрезервну подршку њиховим напорима у виду доношења строгих закона и спровођења оштре казнене политике. Изостанак оваквих мера, посебно код озбиљнијих злочина, доживљава се као обезвређивање полицијског труда, па чак и као издаја. Отуда полицајци, посебно они који су радили на конкретном случају, благе казне или ослобађајуће пресуде неретко доживљавају као лични пораз. Овакве околности за полицајце представљају значајан извор разочарења, јер их доживљавају као „победу“ криминалаца.²⁰

Због тога не треба да чуди одређени степен анимозитета који полиција показује према правосудним институцијама, посебно судовима на шта је својевремено указао и Егон Битнер (Egon Bittner), рекавши да је однос полиције и судства често однос љубави и мржње. С једне стране, они су део јединственог казног система и имају сличну друштвену сврху, док с друге, могућност суда да својим одлукама директно подржи или не подржи полицијски посао (нарочито снагу прибављених доказа) представља потенцијални извор антагонизма и латентних сукоба.²¹ Цинизам полицијских службеника понекад досеже толики ниво да полицајци изражавају уверење како кривично правосудје и правила законског поступка, не само да не делују у интересу заједничке борбе против криминалитета, већ су и контрапродуктивни. Тачније, процедурална правила они почињу посматрати као непотребно компликовање откривања и хапшења криминалаца, а не као гарантовање веће заштите права и слобода грађана од неоправдане и неразумне полицијске акције. Међутим, како истиче Тим Њубрн (Tim Newburn): „Заступајући подругљив став према правним правилима

19 *Ibidem*, p. 14.

20 M. A. Crank, J. P. Caldero, *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*, Anderson Publishing, NY, 2010, p. 227.

21 E. Bittner, *The Functions of Police in Modern Society*, Cambridge University Press, 1980, p. 22.

полицајци постају контрадикторни, јер истовремено сматрају како је закон основа друштвене структуре и објекат њихове дужности, али и препрека за постизање друштвено поверених задатака контроле над криминалом.²² Антагонизам између полиције и судства је можда неизбежан исход њихових у суштини различитих интереса (полиција као гарант безбедности, а правосуђа као гарант поштовања људских права). Гаранције које постоје у оквиру редовног законског поступка заиста „отежавају“ полицији рад, али без тих гаранција полицији би биле „одрешене руке“, чиме би без устручавања и препрека могли да крше основне слободе и права грађана, посебно у ситуацијама када су суочени са императивом остварења „племенитог“ циља (сузбијање криминалних појава). Систем који би настао из таквог стања био би право оличење „полицијске државе“.

Полицијски цинизам – последице – Полицијски цинизам и разочараност полицајаца, пре свега у функционисање кривично-правосудног система, проузрокује појаву два типа полицајаца. С једне стране имамо полицајце који, услед губитка вере у успешно функционисање система контроле криминалитета, користе сваку прилику да забушавају, свесно занемарујући своје обавезе и дужности уверени да се њихов труд не исплати. Реч је заправо о циничном и непосвећеном полицајцу, у жаргону названом *носач униформе* – улаже минимална напора, избегава тешке задатке, забушавана послушно је више могуће.²³ Демпсеј и Форст упозоравају како у полицијском колективу у којем доминира цинизам, не само да се негује став како не треба радити превише, већ и како треба омаловажавати оне који вредно раде. Као резултат тога међу полицајцима је готово уобичајено „забушавање“ (*cooping*), а које се састоји у избегавању рада и занемаривању службених обавеза.²⁴ Последице занемаривања службених обавеза су вишеструке. Оне се најчешће манифестују кроз: 1) *урушавање полицијске функције* – улога полиције, посебно њен превентивни аспект, не може се остварити без активног присуства полицајаца на терену и њиховог проактивног деловања, и 2) *смањење поверења грађана у рад полиције* – запажање полицајца како спава на дужности или који отворено показује

22 T. Newburn, *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*, Research Development Statistics, Police Research Series, Paper 110, 1999, p. 25.

23 M. Punch, *Police Corruption – Deviance, Reform, Accountability and Reform in Policing*, p. 23.

24 J. S. Dempsey, L. S. Forst, *An Introduction in Policing*, p. 304.

равнодушност и незаинтересованост за проблем значајно нарушава имиџ полиције у очима јавности.

С друге стране се налазе полицајци који су упркос разочараности и даље посвећени борби против криминала и заштити невиних грађана, али користећи за то „своје“ методе. Овај тип полицајца представља оличење синдрома „прљавог Харија“, јер је код њега посвећеност племенитом циљу екстремно изражена.²⁵ Прецизније речено, „Прљави Хари“ представља прототип циничног, али посвећеног полицајца, који верује да је „систем“ лабав и да стога треба користити неортодоксне методе у супротстављању зликовцима или како објашњава Морис Панч: „Прљави Хари посматра полицијски рад као форму крсташког рата у којем је примарни задатак полицајаца да се боре против криминала тако што уклањају криминалце са улица, ако је неопходно и уз помоћ екстремног насиља.“²⁶ Директна последица оваквог приступа јесте прихватање уверења да су поштовање закона и његова доследна примена, посебно у примени оних ограничења која су у функцији заштите права и слобода грађана, нешто што негативно утиче на степен ефикасности сузбијања криминалитета, јер право/закони „везују“ полицији руке и онемогућавају је да свој посао обави ефикасно и како треба. Посебно озбиљна и штетна последица овакво уверења јесте спремност полицајаца да прекрше закон уколико то води ка ефикаснијем супротстављају криминалитету.²⁷

Закључак

Као што се могло видети, основна обележја полицијског цинизма и његово значење своде се на неколико кључних карактеристика. То су: песимизам, неповерење, равнодушност, незадовољство и разочараност.

25 Више о томе: З. Кесић, Узроци и последице полицијског синдрома „Прљавог Харија“, Зборник радова „Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму“, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2011, стр. 187-207.

26 *Ibidem*, р. 24.

27 Више о томе, Р. Зекавица, Примена права и ефикасност полиције, Зборник радова „Сузбијање криминала и европске интеграције“, Криминалистичко полицијска академија, Hanns Seidel Stiftung, 2010, стр. 469-478: Такође видети резултате истраживања припадника криминалистичке полиције РС поводом овог питања у: Р. Зекавица, *Сузбијање дискриминације у Републици Србији с посебним освртом на улогу Министарства унутрашњих послова РС*, Канцеларија за људска и мањинска права РС, Београд, 2014.

Реч је о психолошко-карактерним особинама које је могуће пронаћи код било ког човека. У случају полицијског цинизма оне су резултат утицаја специфичности радног и професионалног окружења полицајаца услед чега се ове карактеристике могу уочити у већем или мањем степену код сваког полицајца. Сама природа полицијског цинизма, односно његове кључне карактеристике, нису појава које је пожељна у професионалном животу државних службеника. То посебно важи за полицијске службенике чија професија подразумева сложене и одговорне задатке у служби заједнице. Због тога се овој појави треба супротставити јер она нужно имплицира негативан став полицајаца према друштвеном и професионалном окружењу и бројним захтевима полицијске професије у демократском друштву. То има негативан утицај и на начин на који полицајци виде своју професионалну улогу у друштву и сам квалитет услуга које полиција пружа грађанима и заједници у целини. Када је реч о владавини права негативни утицај постојања полицијског цинизма трпе скоро сви елементи владавине права. Неповерење према институцијама кривичног правосуђа, пре свега, судству, затим уверење о праву као фактору ограничавања полицијске ефикасности, неповерење према грађанима као полицијским „клијентима“, само су неки од негативних утицаја полицијског цинизма на однос полиције према владавини права.

Кључно питање је на који је начин могуће изборити се против полицијског цинизма и свих његових негативних аспеката? Улога полиције у томе је делом ограничена. Она је ограничена посебно на оном пољу где су узроци полицијског цинизма резултат разочарења благом казненом политиком или другим пропустима кључних субјеката правосудног система (јавно тужилаштво, суд). Тако, благом казненом политиком судства обесмишљавају се напори полицајца да криминалце приведу правди, услед чега је реално очекивати да ће ниво неповерења, разочараности и песимизма код полицајца бити висок. Из перспективе полицајца се на такав начин полицијска професија обесмишљава, посебно код оних полицијских службеника који имају развијен осећај за мисију (као једну од основних карактеристика полицијске субкултуре). Резултат тога јесте демотивисана полиција или полиција спремна да спровођење правде узме у своје руке по било коју цену. Решење овог проблема није само у рукама полиције, већ и у рукама оних субјеката који имају реалну политичку моћ да изврше потребну реформу правосуђа како казнена политика била адекватна друштвеној опасности деликата, а правосудни систем био ефикасан.

Оно што полиција може да учини јесте да умањи негативне последице неких аспеката полицијског цинизма. Тако рецимо, спремност полиције да услед разочараности у функционисање институција правосудног система преузме решавање криминала у своје руке може и треба бити умањена адекватном едукацијом полицајаца на тему неоснованости и неутемљености уверења да кршење права може бити оправдано уколико оно служи задовољавају правде. Јер таква правда је често правда на улици, а не и у судском систему који почива на владавини права, јер се кривица неког у таквом систему може утврдити искључиво на легално прибављеним доказима. Тим пре, што оваква пракса наноси озбиљне правне последице самим полицајцима који таквим приступом не могу решити проблем криминалитета у друштву, али могу себе довести у ситуацију да одговарају за назакономности у свом раду. Племенити циљ, као евентуално оправдање за такву праксу, није и не може бити разлог због којег полиција треба да буде ослобођена одговорности у систему владавине права.

Литература

1. Behrend, K. R; „Police Cynicism – A Cancer in Law Enforcement?“, *FBI Law Enforcement Bulletin* Volume 49, Issue 8, 1980.
2. Bittner, E; *The Functions of Police in Modern Society*, Cambridge University Press, 1980.
3. Caplan, J; „Police Cynicism – Police Survival Tool?“, *The Police Journal*, Vol. 76, 2003.
4. Chan, J; *Changing Police Culture: Policing in Multicultural Society*, Cambridge University Press, 1997.
5. Crank, J. P; *Understanding Police Culture*, Anderson Cincinnati, OH. 1998.
6. Crank, M. A. & Caldero, J. P. *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*, Anderson Publishing, NY, 2010.
7. Cohran, J. K; Bromley, M. L; „The myth of the police sub-culture“, *Policing – an International Journal of Police Strategies and Management*, Volume 26, Issue 1, 2003.
8. Grant, H. Terry, J; *Law Enforcement in the 21st. Century*, Boston 2005.

9. Dempsey, J. S; Forst, L. S; *An Introduction in Policing*, Cengage Learning, Delmar, 2005.
10. Кесић, З; Узроци и последице полицијског синдрома „Прљавог Харија“, Зборник радова „Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму“, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2011.
11. Loftus, B; *Police Culture in a Changing World*, Oxford University Press, 2009.
12. Loftus, B; „Police occupational culture: classic themes, altered times“, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, Volume 20, Issue 1, 2010.
13. Manning, P. K; „The Police Occupational Culture“, in: Bayley, W. (Ed), *Encyclopedia of Police Science*, Garland New York, NY, 1995.
14. Newburn, T; *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*, Research Development Statistics, Police Research Series, Paper 110, 1999.
15. Prenzler, T; „Is there a Police Culture“, *Australian Journal of Public Administration*, Volume 56, Issue 4, 1997.
16. Punch, M; Police Corruption – Deviance, Reform, Accountability and Reform in Policing, *Policing – a Journal of Policy and Practice*, Volume 4, Issue. 4, 2009.
17. Reiner, R; *The Politics of Police – second edition*, Oxford University Press, 1997.
18. Skolnick, J; *Justice Without Trial*, John Wiley&Sons, Inc. New York, 1966.
19. Twersky-Glasner, A; „Police personality: What is it and why are they like that?“ *Journal of Police and Criminal Psychology*, Volume 20, Issue 1, 2005.
20. Wallace, G; „Police Cynicism: Causes and Cures“, *FBI Law Enforcement Bulletin*, 1996.
21. Вујаклија, М; *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1986.
22. Зекавица, Р; Примена права и ефикасност полиције, Зборник радова „Сузбијање криминала и европске интеграције,, Криминалистичко полицијска академија, Hanns Seidel Stiftung, 2010.

23. Зекавица, Р; *Сузбијање дискриминације у Републици Србији с посебним освртом на улогу Министарства унутрашњих послова РС, Канцеларија за људска и мањинска права РС, Београд, 2014.*

„POLICE CYNICISM” AS A FEATURE OF POLICE SUBCULTURE AND ITS
IMPACT ON RELATIONS BETWEEN THE POLICE AND RULE OF LAW

Radomir Zekavica

Zoran Kesic

The Academy of Criminalistic and Police studies, Belgrade

Abstract: This paper examines the phenomenon of police subculture, especially one of its basic characteristics, namely “police cynicism.” First, the authors point to the basic meaning of this term, and then analyzes the key causes of its occurrence and possible consequences that police cynicism has to perform police duties, especially the attitude of the police towards the requirements of the rule of law. The authors see the police cynicism as a negative phenomenon in police work and point out that the solution to this problem both in the hands of the police, and in the hands of other entities of the judicial system, but also society as a whole.

КАРАКТЕРИСТИКЕ ИНФРАСТРУКТУРНИХ СИСТЕМА

Марија Мићовић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Инфраструктурни системи представљају основ функционисања људског друштва. Састоје се из индивидуалних или међусобно повезаних структура, опреме, извора струје, контролних система итд. Због увећања ризика повредљивости и лаког искључивања из редовног функционисања инфраструктурног система, потребно је предвидети појединачно за сваки систем одговарајуће мере. Функционисање модерног друштва како у редовној тако и у ванредној ситуацији није могуће замислити без ефикасне заштите значајних инфраструктурних објеката те се као један од примарних и најзначајнијих безбедносних изазова новог доба намеће проблем заштите критичних инфраструктура. Инфраструктуре као што су саобраћајне мреже, воде, енергије, хемијске и нуклеарне индустрије, и информационих и комуникационих технологија пружају основне услове за функционисање појединаца па и друштва у целини.

Кључне речи: критична инфраструктура, инфраструктурни системи, рањивост.

Увод

Пре него што је критична инфраструктура постала термин од интересовања за расправе о тероризму и унутрашњој безбедности, сличан појам „инфраструктура“ био је предмет расправа креатора јавне политике у Америци. Током 1980-их, на пример, дискутовало се о томе да ли је дошло до националне кризе у стању америчке инфраструктуре – путева, мостова, брана, система отпадних вода, итд. Без икаквих стандарда или заједничке дефиниције, концепт инфраструктуре у контексту политике био је флуидан, на начин на који тако изгледа данас.

Извршна наредба 13010², коју је потписао председник Клинтон 1996. године, а која успоставља председничку комисију за заштиту критичне инфраструктуре, односи се на оно што одређену инфраструктуру чини критичном а то су одређене националне инфраструктуре које су толико

1 Истраживач-сарадник, marija.blagojevic@kpa.edu.rs

2 Executive Order 13010 – Critical Infrastructure Protection. Federal Register, July 17, 1996. Vol. 61, No. 138. pp 37347-37350. Str. 37347.

виталне да би ометање њиховог рада или уништење имало ефекат ослабљивања одбрамбене или економске сигурности САД³.

Према овој извршној наредби, ове инфраструктуре су обухватале:

- телекомуникације;
- системе електричне енергије;
- складиштење и транспорт нафте и гаса;
- банкарство и финансије;
- транспорт;
- системе за снабдевање водом;
- хитне службе (медицинске, полицијске, ватрогасне и за спасавање) и
- континуитет власти.⁴

1. Особине инфраструктурних система

Инфраструктурни системи обухватају широк спектар виталних сектора, као што су саобраћај, транспорт, производња и дистрибуција енергије, информациони и комуникациони системи, здравствене службе, системи за снабдевање водом и храном, финансијске службе, државна инфраструктура (агенције и организације влада, административни сектор) итд. Делимично или потпуно отказивање ових инфраструктура може да угрози друштво, националну безбедност и да доведе до најразличитијих криза. Развијене земље, а последњих година и оне мање развијене, настоје да идентификују и анализирају критичне секторе, подсекторе, процесе и објекте коришћењем различитих методолошких и политичких приступа. Невероватна комплексност инфраструктурних система је дефинитивно највећи заједнички проблем свих земаља које су се упустиле у анализирање и идентификовање критичне инфраструктуре, као и оних које покушавају да формирају политику заштите критичне инфраструктуре. Основне карактеристике инфраструктурних система су:

Ослабљеност: Стање одбрамбене или економске сигурности које карактерише неефикасност.

Одбрамбена сигурност: Стање у којем су живот и лична сигурност грађана, како у земљи, тако и у иностранству, заштићени, а суверенитет,

3 Ibid. стр. 37347.

4 Ibid.

политичка слобода и независност, заједно с њеним вредностима, институцијама и очуваном територијом одржани.

Економска сигурност: Стање у којем национална добра и услуге могу успешно да конкуришу на глобалним тржиштима, док се истовремено одржава или увећава доходак грађана.⁵

2. Дефинисање инфраструктурних сектора

Један од основних инфраструктурних сектора за опстанак човека дефинитивно је и сектор производње и снабдевање становништва електричном енергијом. Поремећај функционисања мреже снабдевања електричном енергијом може да има јако негативан утицај на националну безбедност, националну економију и на живот сваког човека посебно. Пошто је мрежа дистрибуције електричне енергија врло разграната, велики изазов представља очување нормалног функционисања те инфраструктуре. Ванредне ситуације, саботаже попут сајбер-напада могу у великој мери да оштете сектор производње и дистрибуције електричне енергије и да спрече успут и нормалну комуникацију и рад информационих система и то не само на националном већ и на међународном нивоу.⁶

Сведоци смо све већег броја инфраструктурних сектора који постају транснационални. То је првенствено сектор информационих и комуникационих технологија који је све више утицајнији и одавно је превазишао националне границе. Такви су и сектори саобраћаја (друмски, железнички, ваздушни, водни), затим телекомуникација, хемијске индустрија, као и нуклеарне индустрије.

Зелени документ⁷ о европском програму заштите критичне инфраструктуре дефинише даје и преглед критичних инфраструктурних сектора. У критичне инфраструктуре се према овом документу убрајају:

- Енергетика (производња нафте и гаса, рафинисање, прерада и складиштење укључујући и гасоводе и нафтоводе; производња струје; трансмисија струје, гаса и нафте; дистрибуција струје

5 President's Commission on Critical Infrastructure Protection, Critical Foundations: Protecting America's Infrastructure, October 1997.

6 A. Massoud, "Security Challenges for the Electricity Infrastructure (Supplement to Computer Magazine)". *Computer* (IEEE computer society), 2002-04

7 Commission of the European Communities, Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection (Brussels, 17 November 2005), COM (2005) 576 final, документ је доступан на интернет адреси: http://www.liberty-security.org/IMG/pdf/EC_-_Green_Paper_on_CI_-_17.11.2005.pdf

нафте и гаса), Електране и мреже за пренос и дистрибуцију који производе и снабдевају електричном енергијом крајње кориснике тако да они постижу и одржавају номиналну функционалност, укључујући транспорт и складиштење горива које је неопходно за овај систем.

- Информационе и комуникационе технологије – ИКТ (информациони системи и мрежна заштита; интернет; пружање услуга у области фиксне телефоније; пружање услуга у области мобилне телефоније; радио комуникација и навигација; сателитска комуникација),
- Вода (извори воде, резервоари и постројења за складиштење, водоводи и други транспортни системи, системи за филтрацију, чишћење и прераду воде, цевоводи, расхладни системи и други механизми испоруке који обезбеђују воду домаћинствима и индустријским потрошачима, укључујући системе за рад са отпадним водама, као и системе за заштиту од пожара.
- Храна (снабдевање храном и очување безбедности и квалитета хране),
- Здравство (медицинска и болничка нега; лекови, серуми, вакцине; био-лабораторије; био-агенси),
- Финансијски системи (ентитети као што су малопродаје и комерцијалне организације, инвестиционе институције, брокерске куће, трговачке куће и системи резерви, и придружене оперативне организације, владине операције и активности подршке које су укључене у све аспекте монетарних трансакција, укључујући штедне улоге, инвестиције, безготовинске исплате и исплате у форми зајмова и других финансијских инструмената.
- Органи јавног реда и мира, јавне безбедности и судство (очување јавног реда, мира, безбедности; судска администрација),
- Цивилна администрација (владино органи; оружане снаге; службе цивилне администрације; службе за реаговање у ванредним ситуацијама; поштанске и курирске службе),
- Саобраћај и транспорт (друмски саобраћај; железнички саобраћај; ваздушни саобраћај; речни саобраћај; поморски и океански саобраћај и транспорт),
- Хемијска и нуклеарна индустрија (производња, складиштење и прерада хемијских и нуклеарних супстанци; цевоводи за транспорт опасних материја).⁸

8 Ibid.

Упркос сталном развоју и напретку безбедних технологија, у непрекидној трци са нападачима у реалном животу и даље постоје бројне слабости (мобилни терминали, персонални рачунари, приступне мреже, транспортне мреже, сигнализациони канали, интерне инфраструктуре оператора и корпоративних корисника, базе података и друге компоненте система). Динамично пословно окружење и жестока тржишна утакмица, мобилност корисника, конвергенција мобилних терминала и персоналних компјутера, разумењеност корпорација, нови пословни модели електронског пословања, јединствен глобални виртуелни простор и други спољашњи фактори само отежавају позицију бранилаца мрежа и дигиталних граница.⁹

Када говоримо о инфраструктурним системима свакако треба обухватити чиниоце који могу довести до угрожавања нормалног функционисања истих и нормалног обављања дужности од стране оператора, као и власника система, социјалну климу и интерперсоналне односе између свих људи неопходних за функционисање КИ, као и обезбеђеност објеката, техничких и информационо-комуникационих система и осталих средстава, и правила функционисања самог процеса КИ. Такође, треба водити рачуна о томе да су ризици међусобно условљени и испреплетени и да промене временских, просторних и фактора средине, односно окружења доводе до појаве нових и промене постојећих ризика. Другим речима, ризици су варијабилна категорија, тако да редуковање једне врсте ризика може да доведе до настајања новог или до повећања вероватноће остварења другог ризика, што не би требало занемарити у процесу анализе, идентификације и класификације ризика. Треба напоменути да приступ идентификацији и класификацији ризика мора бити заснован на објективности, систематичности и непристрасности, с тим да је пожељно узети у обзир субјективне доживљаје свих одговорних за нормално функционисање КИ о степену и врсти угрожавања, па је препоручљиво процес идентификације и класификације ризика прилагодити специфичностима једне КИ, њеног окружења и локалне заједнице. У идентификовању и класификовању ризика врло су битне релевантне и ажуриране информације и посебна стручна знања.¹⁰

9 L. Bouwmans, M.P. C. Weijnen, A. Gheorghe, *Critical Infrastructures at Risk, Securing the European Electric Power System*, Springer, 2006.

10 J. Moteff, *Risk Management and Critical Infrastructure Protection: Assessing, Integrating and Managing Threats, Vulnerabilities and Consequences*, Report for Congress, Science and Industry Division, Congressional Research Service, 2005.

Рањивост је динамична, својствена одлика инфраструктурног система која садржи много компоненти. Степен до којег је утврђена рањивост одређује озбиљност догађаја. Рањивост указује на потенцијалну штету и променљива је која је усмерена ка напред. Рањивост подразумева предвидљивост као особину и би требало да буде у ствари начин предвиђања шта се може десити одређеној популацији у условима одређеног ризика и хазарда. Одредити рањивост значи поставити питање шта ће се десити ако одређени догађај (или догађаји) утиче на елементе који су изложени ризику.

Рањивост је унутрашња карактеристика заједнице, чак и у периоду између догађаја. Она се не појављује и не нестаје како догађај дође и прође, већ је особина која је стална и динамичка и испољава се у одређеној мери, у зависности од јачине штетног догађаја. Ово доводи до закључка да се рањивост може мерити само индиректно или ретроспективно, што подразумева да је тада главни показатељ рањивости настала штета. Оно што се обично види након катастрофе није рањивост сама по себи, већ причињена штета. Сагледавајући само штету која је настала услед штетног догађаја, без претходног сазнања о магнитуди догађаја, не дозвољава доношење закључка о рањивости одређене заједнице или друштва. У том смислу веза између јачине догађаја и штете рефлектује рањивост елемента који је угрожен (заједница, домаћинство, инфраструктура...). У општем смислу, рањивост се може дефинисати као „степен до кога ће систем, подсистем или компонента система вероватно бити оштећена због своје изложености хазарду, притисцима или стресорима различитог порекла.¹¹

Осим тога, још један важан параметар представља фактор независности, зависности или узајамне зависности инфраструктуре. Ово такође утиче на вероватноћу и врсту каскадног и појачаног ефекта:

- у каскадном неуспеху, поремећај у једној инфраструктури изазива поремећај и друге инфраструктуре;
- у нарастајућем неуспеху, поремећај у једној инфраструктури погоршава другу инфраструктуру (на пример време за опоравак и обнову инфраструктуре се повећава због недоступности друге инфраструктуре);

11 B. Ezell, Infrastructure Vulnerability Assessment Model (I-VAM), Risk Analysis Vol. 27, No.3., 2007.

- могућа је и дисфункција две или више инфраструктуре у исто време, која се јавља због заједничког узрока (природне катастрофе и сл.).¹²

Системи критичне инфраструктуре делују у окружењу које у великој мери одређује њихово функционисање. Окружење се може описати са неколико карактеристика, и то:

- прво, то је пословно окружење које највише утиче на деловање критичних инфраструктура. Иновације и технологија осигуравају развој и на разне начине креирају међузависности, са трендом синергетског повећавања учинака. Често су својства међузависности повезана са власништвом над инфраструктурама, при чему државно и власништво локалних заједница чешће усмеравају инфраструктуре на осигуравање услуга, док приватни сектор тежи повећању профита. Уз то јавне политике су друга димензија окружења,
- Законодавна и нормативна решења или прописивање услова за пословно инвестирање одређују деловање инфраструктура. Већ по дефиницији и сами су критичне инфраструктуре, па се морају утврдити међузависности са другим инфраструктурама,
- Трећи важан чинилац сваке инфраструктуре су техничка и сигурносна питања која такође битно утичу на њихово функционисање. На деловање критичних инфраструктура битно утиче и њихова повезаност, односно међузависност. Зависност је посебна индивидуална веза између две инфраструктуре, кроз коју стање једне мреже утиче на другу или је повезано са стањем друге, а може бити једносмерна или двосмерна. Инфраструктуре су често повезане као „системи система“, па се међузависности морају увек узимати у обзир приликом њиховог разматрања,
- Инфраструктуре су често повезане на више чворишта кроз низ различитих механизма, у чему постоје двосмерне везе између било којег пара инфраструктура. Међузависност је дакле двосмерна веза између две инфраструктуре, кроз који стање једне утиче на стање друге и обрнуто. Теоретски то је једноставно, али у пракси то драматично утиче на сложену топологију мрежа, са различитим односима на појединим

12 C. Roper, Risk Management for Security Professionals, Butterworth-Heinemann, 1990

- тачкама укупне мреже. Као у пауковој мрежи шокови се могу пренети на сасвим други крај мреже, који наизглед нема никакве везе са местом иницијалног шока.¹³

Закључак

Систем критичне инфраструктуре обухвата поједине институције јавног и приватног сектора, канале дистрибуције те мреже особа и информација које гарантују несметан и континуиран проток људи, роба, сервиса, услуга, што је кључно за стабилност економског и безбедносног система земље. У систем критичне инфраструктуре убрајају се телекомуникације, електропривреда, складиштење и пренос плина и нафте, банкарство и финансије, транспорт, водоснабдевање, хитна служба (укључујући медицинске, полицијске, ватрогасне и спасилачке службе) и друге институције.

У оквиру једног инфраструктурног система, нема свака структура или подсистем исту важност за одржавање функционалности читавог система. Током катастрофе не мора сваки јавни сервис тј. услуга да функционише у оном обиму као када су у питању нормални услови: нпр. за одржавање система јавног здравља у току ванредних периода нема свака болница исту важност или подједнаке капацитете када су у питању хитне или ванредне ситуације. Физичка рањивост подразумева рањивост инфраструктурних елемената, као што су путеви, зграде, пруге итд. Уколико је посебно рањива инфраструктура сконцентрисана на једном месту, то може значајно да утиче на степен оштећења уколико дође до неког катастрофалног догађаја, било да су у питању последице природних хазарда или хазарда неког другог порекла. Ови догађаји могу имати различите потенцијалне утицаје на инфраструктуру, у зависности од врсте догађаја, његове локације, као и делова инфраструктуре који се налазе на том месту.

Литература

1. Bouwmans, I; Weijnen, M.P.C; Gheorghe, A; *Critical Infrastructures at Risk, Securing the European Electric Power System*, Springer, 2006.

13 C. Hofer, *Turnaround Strategies*, *The Journal of Business Strategy*, vol. 1 (1), ss.19. - 31., 1990.

2. Commission of the European Communities, Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection (Brussels, 17 November 2005), COM (2005) 576 final.
3. Executive Order 13010 - Critical Infrastructure Protection. Federal Register, July 17, 1996. Vol. 61, No. 138. pp 37347-37350.
4. Ezell, C.B; Infrastructure Vulnerability Assessment Model (I-VAM), Risk Analysis Vol. 27, No.3, 2007.
5. President's Commission on Critical Infrastructure Protection, Critical Foundations: Protecting America's Infrastructure, October 1997.
6. Moteff, J; Risk, Management and Critical Infrastructure Protection: Assesing, Integrating and Managing Threats, Vulnerabilities and Consequences, Report for Congress, Science and Industry Division, Congressional Research Service, 2005.
7. Roper C; Risk Management for Security Professionals, Butterworth-Heinemann, 1999.
8. Hofer, C. V; Turnaround Strategies, The Journal of Business Strategy, vol. 1 (1), ss.19. - 31., 1990.

CHARACTERISTICS OF INFRASTRUCTURAL SYSTEMS

Marija Mićović

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Infrastructural systems represent the basis for the functioning of human society. They consist of individual or interconnected structures, equipment, power sources, control systems, etc. Due to an increased risk of fragility and light exclusion from regular functioning infrastructure system should be planned individually for each system correspond- measures. The functioning of a modern society both in regular and in an emergency situation can not be imagined without efficient protection of important infrastructure facilities, as well as one of the primary and most important security challenges of the new age raises the problem of protecting critical infrastructure. Infrastructure such as transport networks, water, energy, chemical and nuclear industries, and information and communication technologies provide the basic conditions for the functioning of individuals and the whole society.

СТРЕС КАО ФАКТОР УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ И ЗАШТИТЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА БЕЗБЕДНОСТИ

Светлана Ристовић¹

Криминалистичко-полицијска академија у Београду

Апстракт: Стрес је појава са којом се пре или касније сусретне сваки човек без обзира на занимање и радно место. Стресу су нарочито подложни припадници институција безбедности који су због саме природе свог посла више изложени инцидентима и ситуацијама које могу да изазову стрес. Прекомеран стрес може да има за последицу нарушавање психичког и физичког здравља, смањење квалитета породичног и социјалног живота. Све то утиче на мању радну ефикасност и квалитет извршеног посла, а што се негативно одражава и на ширем друштвеном плану. Негативне импликације на друштво пре свега се одражавају, на мањи ниво очувања и унапређења безбедности појединаца и друштва у целини, али и на повећано трошење (ионако малих буџетских средстава наше земље) намењених државним институцијама безбедности, нарочито полицији (нпр. губитак професионалаца у најпродуктивнијем животном добу и неопходност пријема нових уз све трошкове који прате регрутовање, селекцију, обуку, социјализацију итд.). У раду ће се након уводног дела, изложити: основно о стресу и стресорима; ефекти и последице стреса; затим, управљање стресом, да би се на крају рада дала закључна разматрања.

Кључне речи: управљање људским ресурсима, стрес, безбедност и заштита здравља, последице стреса, управљање стресом.

Увод

Запослени су често изложени различитим опасностима које угрожавају њихово здравље и безбедност на раду, у зависности од природе и услова под којим се посао обавља. Имајући у виду да, у складу са законом, запослени имају право на безбедност и заштиту живота и здравља на раду, а да су организацијама потребни здрави радници који би могли у потпуности да се посвете послу, као један од најважнијих сегмената рада менаџмента намеће се старање о здрављу и безбедности запослених. Добри услови рада позитивно утичу на здравствено стање запослених и квалитет њиховог живота, па самим

1 Професор струковних студија, svetlana.ristic@kpa.edu.rs

тим и на боље резултате рада. Следствено томе, безбедност и заштита запослених је препозната као једна од основних функција и активности процеса управљања људским ресурсима.

Као и у свакој савременој држави, питање безбедности и заштите је нормативно уређено и у нашој земљи, пре свега, Законом о раду² и Законом о безбедности и здрављу на раду³, а полицијски службеници имају и посебно организовану здравствену заштиту која је регулисана Законом о полицији⁴ и Правилником о специфичној здравственој заштити запослених у Министарству унутрашњих послова⁵. Треба споменути и Европски кодекс полицијске етике (Препорука (2001)10, коју је усвојио Комитет министара Савета Европе 19.9.2001.) који прописује у тачки 32. да ће „припадници полиције уживати социјална и економска права, као јавни службеници, до максимално могуће мере. Посебно, припадници ће имати право да се организују и учествују у раду представничких организација, да примају одговарајућу плату и социјално осигурање и да буду обезбеђени посебним здравственим и безбедносним мерама, узимајући у обзир специфичан карактер полицијског посла” (подвукла С.Р.).

Позитивно законодавство познаје две врсте заштите запослених:

/1/ општу заштиту запослених и

/2/ посебну заштиту запослених.

Општа заштита запослених подразумева различите мере и активности за заштиту безбедности и здравља свих запослених, без обзира на то где раде и које послове обављају. Непосредно се одражава на индивидуалну и организациону успешност, трошкове пословања и очување физичког и менталног здравља запослених. Доприноси већем задовољству запослених, већој продуктивности и већој заинтересованости за посао.

Посебном заштитом запослених обезбеђује се додатна заштита посебних тј. осетљивих категорија запослених: омладине; запослених који обављају послове са повећаним ризиком; трудница и породиља и инвалида.⁶

2 Службени гласник РС, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14).

3 Службени гласник РС, бр. 101/05.

4 Службени гласник РС, бр. 101/05, 63/09-УС и 92/11

5 Службени гласник РС, бр. 33/06.

6 М. Талијан, М. Талијан, С. Ристовић, С, *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2013, стр. 92-93.

Припадници институција безбедности спадају у групу запослених која захтева посебну заштиту безбедности и здравља, јер обављају послове са повећаним ризиком који су штетни по људско здравље, а неретко и ризични по људски живот. Посебно треба истаћи да је полицијски посао сигурно један од најтежих и најодговорнијих послова. Више је разлога за то. Пре свега, полицијски посао карактерише ризик од повређивања и губитка живота. То је професија која носи са собом стално присутну опасност за психички и физички интегритет. Тешки услови рада, стални ризик, честе непријатности и изненађења, сусрети са великим групама које могу постати агресивне (спортске и друге манифестације великог безбедносног ризика, демонстрације, штрајкови и сл.), неопходност да се важне одлуке доносе самостално, и то под притиском и у најкраћем времену, затим, лоша комуникација са грађанима, али и са руководиоцима и колегама услед ригидности велике и комплексне организације као што је полицијска.

У савременој пракси заштита и безбедност запослених на раду односи се на физичку, емоционалну и социјалну безбедност и заштиту. Када се говори о емоционалној заштити на послу првенствено се мисли на заштиту од стреса. Емоционална напетост услед превисоких и често противуречних захтева савременог пословног окружења најчешће резултира стресом, а може изазвати и друге последице како на психичком тако и на здравственом плану и у области понашања.⁷

Стрес се јавља као последица сталних, учесталих и све већих промена и потребе перманентног решавања проблема које те промене узрокују; убрзаног темпа живота и рада; повећане неизвесности, несигурности посла и слично. Посебно се стресним сматра менаџерски посао, о чему сведочи синдром болести за које се сматра да се манифестују као последица обављања ове високостресне професије – „менаџерска болест”. Поред менаџерске, скоро да више нема „мирне” професије, а поједине су баш препознатљиве по стресу, каква је полицијска.

Услед стресних услова рада, међу полицијским службеницима све су присутнија срчана обољења, висок крвни притисак, депресија, несаница, нервоза, лоша концентрација, повећано конзумирање алкохола, дувана, а ни број самоповређивања и самоубиства припадника полиције није занемарљив. Присутно је све чешће одсуствовање и незадовољство послом, те настојање да се материјална егзистенција обезбеди и ван полиције обављањем послова који су

7 Вујић, Д; *Управљање људским ресурсима, Извор пословне успешности*, Нови Сад, Факултет за правне и пословне студије, Прометеј, 2011, стр. 372.

неспојиви са службеном дужношћу. Све то доводи до стварања средине у којој преовлађују погоршани односи међу колегама. Стресни услови рада припадника полиције нарочито се одражавају и стварају тешкоће у вођењу нормалног породичног живота. Томе доприносе и дежурства, рад у сменама, рад дуже од пуног радног времена, рад на терену и ван места сталног запослења, „живот на точковима“, приправност 24 часа, те могућност постојања опасности за полицијске службенике (па и чланове њихове породице) и ван посла, итд. Ионако тежак, стресан и одговоран посао полицајаца био је отежан у периоду транзиције и ратног окружења, посебних безбедносних догађаја, стања и ванредних ситуација у Републици Србији, чије се последице деловања још увек осећају.

Изложено и живот, више него очигледно, показују да се стрес негативно одражава на заштиту здравља и безбедности припадника полиције и других институција безбедности. Зато, менаџмент ових институција треба да улаже максималне напоре за очување и заштиту здравља запослених и њихове безбедности на послу. За обављање безбедносних послова неопходни су здрави и задовољни радници. Неопходно је што више радити на јачању свести припадника полиције о потреби и значају заштите њиховог здравља и безбедности на раду, првенствено заштити од стреса, као неизбежном фактору угрожавању скоро увек присутном у полицијском деловању.

Овим радом ће се покушати дати допринос у том правцу, те у том смислу следе излагања следећих садржаја: /1/ Основно о стресу и стресорима; /2/ Ефекти и последице стреса и /3/ Управљање стресом.

1. Основно о стресу и стресорима

Стрес је физичка и психолошка тензија коју појединац осећа када је суочен са искушењима ванредних захтева, притисцима или приликама чији исход се процењује као неизвесан, али и важан.⁸ Стрес се може дефинисати и као схема емотивних стања и физиолошких реакција које настају као одговор на захтеве постављене унутар или изван организација који су условљени личним факторима који произлазе из приватног живота запосленог. Да би дошло до стреса људи морају да сагледају: /1/ да их ситуација у којој се налазе на неки начин угрожава и

8 Robbins, S; Coulter, M; *Менаџмент*, Београд, Дата Статус, 2005.

/2/ да неће моћи да изађу на крај са овим потенцијалним опасностима или захтевима., односно да је ситуација изван њихове контроле.⁹

Основна обележја стреса су: /1/ узрочници или извори стреса; /2/ појединци и њихове личне карактеристике и /3/ реакција или адаптивни одговор на извор стреса.

Узрочник или извор стреса (стресор) – Узрочник или извор стреса (стресор) је сваки узрок, околност или догађај који изазива стрес. Стресор је надражај који покреће цео процес. Стресор, као надражај, од организма нешто тражи, као на пример: да реши проблем; да удовољи захтевима; да се прилагоди ограничењима, да прихвати промену. Пред конкретну особу су постављени захтеви попут: да уложи додатне напоре; да поново доказује своје способности; да се прилагоди промени, да се одрекне нечега.

Извори стреса могу се сврстати у три нивоа:

/1/ **Индивидуални** извори стреса, међу којима су најчешће: а) посао запосленог; б) улоге које запослени има у организацији; в) каријера запосленог.

/2/ **Груписки** извори стреса у које се пре свега убрајају: а) лоши међуљудски односи у групи; б) лоши односи са шефом; в) одсуство социјалне подршке.

/3/ **Организациони** извори стреса су: а) карактеристике организационе структуре; б) дизајн посла; в) стил менаџмента; г) организациона култура и клима; д) управљање људским ресурсима; е) систем контроле; е) недостатак комуникација и потребних информација.

Најприсутнија подела узрочника стреса је подела на оне који су везани за посао и на оне који то нису.

У прву групу спадају: сама природа посла (неки послови, као што је полицијски, излажу људе који обављају високом степену стреса); стрес као последица супротстављених захтева (конкуренција између захтева на послу и захтева које намеће живот ван радног времена); стрес услед несигурности (до ње долази када су људи несигурни у погледу различитих аспеката свога посла, нпр. сопствене одговорности, шта се од њих очекује, прерасподеле времена за разне задатке); преоптерећење и недовољна оптерећеност на послу; одговорност према другима (руководиоци који су задужени за друге људе, они који морају друге да мотивишу, награде или казне, они који морају да комуницирају са

9 Grinberg, Dž; Baron, R; *Понашање у организацијама*, Београд, Желнид, 1998.

другим, доживљавају веће нивое стреса него појединци који се баве другим организацијским функцијама); недостатак друштвене подршке (нпр. код оних који нису уживали подршку претпостављених чешће је присутност стреса); сексуално злостављање као све чешћи проблем у радном окружењу.¹⁰

Најчешћа подела *стресора на послује* на: /1/ стресоре који проистичу из врсте и природе посла и /2/ стресоре које условљавају амбијенталне карактеристике конкретне организације.¹¹

Када су у питању **стресори који проистичу из врсте и природе посла** истичу се:

– *Измешана подручја послова и задатака* – Тешко је, на пример, иако звучи складно и логично, обављати развојне послове информатике у полицији и послове оперативне полицијске аналитике, или, како се то захтева актима о организацији и систематизацији од оперативних руководиоца у полицији: да усмеравају, планирају, организују, прате... и истовремено обављају најсложеније стручне послове из делокруга организационе јединице којом руководе.

– *Сложени радни задаци, висока захтевност* – Постоје једноставни послови, сложени и најсложенији. Комплексни и динамични послови, какви су послови полицијског менаџмента или оперативно-стручни послови јавне безбедности¹², представљају јак стресор.

– *Отворени тип радног места* – Доста неочекиваних ситуација, често исправљање смера, пуно неизвесности и неочекиваности. Овом типу радних места припадају послови које обављају овлашћена службена лица у институцијама безбедности. Поменути типична обележја ови послови попримају нарочито када се обављају у тзв. посебним безбедносним стањима и кризним ситуацијама.

– *Послови који се базирају на роковима* – Рокови који су фиксни и не смеју се прекорачити, условљавају много стресора који стално врше притисак и, нарочито у завршници, подижу психофизичку тензију.

10 DŽ. Grinberg, R. Baron, opus citatum, 228-234.

11 Поједина истраживања указују да су организацијски стресори главни узрок стреса у полицијској популацији. О организацијским и оперативним изворима стреса и њиховом утицају на полицијске службенике видети: Главина Јелаш, Вукојав и Корац, 2015: 484-498.

12 Милетић, С; Талијан, М; *Јавна безбедност*, Нови Сад, Факултет за пословне и правне студије, Прометеј, 2011, 13-79, 288-296.

– *Неуредност радног времена* – Нека радна места укључују и продужени рад, рад суботом и недељом, рад у сменама, скраћивање годишњег одмора. Управо послове са оваквим својствима обављају припадници институција безбедности.

– *Мешање и сукоб приоритета* – Ако приоритети нису јасни и добри, менаџер путем репланирања, доношења допунских одлука и на други начин, на лицу места и у оперативном времену, мења приоритете у ходу, усклађује их и обезбеђује неопходно садејство извршилаца истих.

– *Сталне промене и новости* – Неки послови, попут полицијских који су везани за решавање веома динамичких безбедносних појава и догађаја, подразумевају сталне промене и увођење нових елемената. Свака промена подразумева низ проблема које треба решити на њој особен начин.

– *Терет одговорности и ризици* – У неким пословима одговорност је наглашена, а њихово обављање и исход су скопчани са ризицима. Неким задацима се стално, и неустаљеним критеријумима мери успех. Такви су они везани за талачке ситуације; проналажење, хватање и привођење опасних криминалаца; заштиту и спасавање лица и имовине у поплавама, пожарима и другим опасним ситуацијама и догађајима.

– *Притисак одлучивања* – На радним местима у институцијама безбедности треба стално пратити безбедносне појаве и догађаје, предвиђати њихов ток и, за адекватно поступање, брзо доносити добре одлуке. Безбедносна стварност, садржај и природа безбедносних послова, захтевају више одлука у „ходу”. Такође, као императив се поставља правовремено доношење одлука, јер прерана одлука може да испровоцира нежељени ток догађаја и да битно поремети планирано поступање, а закаснела да доведе у питање ефикасност и законитост поступања.

– *Нужност усавршавања* – Аксиом савременог живота и рада је доживотно образовање. Институцијама безбедности требају предузимљиви и стручно потковани припадници. Зато исте, поред школовања, преферирају и стално стручно оспособљавање и усавршавање и кондиционо тренирање запослених. Спровођење овог процеса не води баш много рачуна о животном добу запослених то јест њиховим актуелним пословним, личним и породичним обавезама.

– *Надметање и побеђивање* – Мање-више у институцијама безбедности, а нарочито у њиховим јединицама посебне намене и специјалним јединицама успостављен је систем сталног мерења и надметања.

– *Претераност и перманентност послова* – Припадници безбедности, а нарочито полицијских снага које делују у безбедносно бременитим срединама, трајно су преоптерећени. Шта више, суочени су са обављањем веома фреквентних задатака. Послови стално теку, па се каже као да „раде на траци” и да је „све под контролом”.

Овome треба додати и утицај менаџмента који, не ретко, остварују недовољно компетентни руководиоци (без дара, пре свега интуиције, за руковођење, са недовољно искуства и знања о полицијском менаџменту и остваривању истог).

Када су у питању **стресори које условљавају амбијенталне карактеристике конкретне организације**, истичу се:

– *Карактеристике локације* – Позиција у месту, атрактивност, удаљеност од места становања, инфраструктурна оспособљеност и доступност; функционалност зграде, чистоћа радних и свих других просторија.

– *Стил руковођења и учешће запослених* – Подстицање на самосталност, методе контроле, мотивисање.

– *Норме и прописи* – Крутост или флексибилност. У полицији се ради само оно „шта је прописано” и „како је прописано”.

– *Међуљудски односи на послу* – Односи са надређенима, тимска рад, помоћ и подршка, мобинг и гнибом.¹³

– *Разне незаконите и друге социопатолошке појаве у организацији* – Појаве криминала и корупције, пожара и хаварија, неодговорности, сукобљавање пословног и приватног, доношење стреса из приватног у пословно окружење.

Поред напред наведених стресора, не сме се губити из вида ни чињеница да припадници полиције, у односу на друге, имају посебне радне дужности које нарочито могу да доведу до стреса. Међу њима се посебно истичу: дужност безусловног извршења налога старешине, осим оних којима се чини кривично дело; дужност савесног и непристрасног обављања послова; дужност чувања угледа органа, како током обављања посла, тако и у приватном животу; дужност чувања тајних података

13 Термин „гнибом” има значење супротно од мобинга и означава некоректна чињења радника у односу на руководиоце.

током рада у полицији и након престанка радног односа у њој; дужност обављања послова и после истека радног времена, кад потребе службе то захтевају; дужност прекида годишњег одмора на захтев старешине; дужност обављања послова који не одговарају стручној спреми у тзв. посебним околностима; дужност прихватања упућивања у други државни орган или другу организациону јединицу, на време утврђено законом, и кад то послови захтевају; дужност поштовања забране обављања послова који су неспојиви са службеном дужношћу.¹⁴

Што се тиче узрочника стреса невезаних за посао ту се убрајају велики стресни догађаји у животу (смрт члана породице или блиског пријатеља, развод, болест, повреда детета, отпуштање са посла, економски проблеми; општи квалитет живота; животне промене и кризе и сл.) и свакодневне невоље које доводе до „ситних“ нервирања, али која свој релативно ниски интензитет надокнађују изузетном учесталости (невоље у домаћинству; невоље због недостатка времена – превише обавеза мало времена; невоље због личних брига – усамљеност, страх од конфронтације; невоље због окружења – бука, криминал; финансијски проблеми – брига због дугова, финансијска одговорност за некога ко не живи са нама).¹⁵

Уз ове проблеме су и бројна нерешена стамбена питања припадника полиције, те живот у неусклађеним родитељским заједницама, немаштина и незапосленост брачног друга, високи трошкови одржавања породице и школовања деце и низ других сличних проблема који трају већ деценијама, а у актуелној кризи угрожавају егзистенцију полицајаца и њихових породица.

Иако се прави разлика између стресора везаних за посао и стресора везаних за приватан живот, може се рећи да је стрес комбинован и да је најчешће изазван свеукупним, негативним животом. Ово због тога што се не може повући јасна линија (граница) између оног што се дешава на послу и онога што се дешава код куће, јер су ове две сфере живота испреплетане. Због тога, ако се жели бољи увид у природу и утицај стреса на појединца, стрес изазван на послу и стрес везан за приватан живот често се морају посматрати као целина.

Појединци и њихове личне карактеристике – Појединци се веома разликују у односу на отпорност према стресу. Неки осећају последице

14 М. Талијан, и др., *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Београд, Виша школа унутрашњих послова, 2001, 186-187.

15 DŽ. Grinberg, R. Baron, opus citatum, 234-238, 323.

након излагања краткотрајном и благом стресу, док други ефективно и ефикасно функционишу и кад су изложени дуготрајном и интензивном стресу. Сазнања из истраживања указују да су у питању личне тенденције и предиспозиције запослених. Најчешће се ради о карактеристикама оптимизма и песимизма; издржљивости тј. отпорности према стресу којој доприноси степен преданости послу, затим дубља ангажованост и већи степен контроле; разликама појединаца у погледу стопе опуштања тензије; затим, лична организованост сваког, а поготово менаџера, унапред амортизује стрес. Стресне ситуације се избегавају добрим вођењем послова, а број стресора се убрзано смањује. Неорганизована особа ствара „раскошну” стресну атмосферу, а организована је на време избегава.

Реакција или адаптивни одговор – Стрес изазива различите физиолошке, психолошке, физичке и понашајне реакције, које се испољавају кроз три фазе:

/1/ *Фаза аларма* почиње кад особа први пут осети стрес. Јавља се нека врста панике, али и дилема како превазићи настало стање. Долази до мобилизације човекове енергије и почетка прилагођавања на насталу ситуацију.

/2/ *У фази отпора* човек активира своју физичку и психичку енергију и одупире се негативним ефектима узрочника стреса. Јавља се умор, немир, тескоба и тензија.

/3/ *Фаза исцрпљености* није нужна, али је могућа онда када је човек изложен дуготрајном стресу и када више нема снаге. Човек одустаје од борбе и предаје се.

У сваком стресу не постоје сва три стадијума.

2. Ефекти и последице стреса

Нису сви људи једнако јаки. Нешто што је некоме јако стресно, другом није. У појединим случајевима стрес може да има разорно дејство на појединца. Ови ефекти могу да буду психолошке и/или медицинске природе, или се могу одразити на понашање. Зависно од степена у ком се ови знаци јављају, они представљају девијацију од нормалног функционисања људи. Међутим, стрес не мора увек да буде нешто лоше. Иако се углавном спомиње у негативном контексту, стрес има и позитивну вредност, посебно ако нуди потенцијалну корист. Функционални стрес дозвољава запосленима да одиграју своју улогу на највишем нивоу у критичним ситуацијама.¹⁶

16 S. Robbins, M. Coulter, opus citatum, 323.

Ефекти и последице стреса су многобројне, а најчешће се класификују на: /1/ *Емоционалне* (безразложан страх, агресивност, депресивност, осећај замора, исцрпљеност, нервоза, раздражљивост, апатија, фрустрације, ниско самопоштовање, осећај усамљености.); /2/ *Интелектуалне* (слаба концентрација, заборавност, тешкоће у доношењу одлука, менталне блокаде, критицизам); /3/ *Физиолошке* (повећање хормона стреса, нивоа шећера у крви, поремећај пулса и крвног притиска, убрзан рад срца, тешкоће са дисањем, знојење, сува уста, кнедла у грлу, сметње у зглобовима и кичменом стубу, поремећај сна, промене на кожи, проблеми са варењем, умор...) /4/ *На плану понашања* (повећан или смањен апетит, претерано пушење и конзумирање алкохола, па и дроге, претерана употреба лекова, изложеност ризичном понашању или повредама (на раду, у саобраћају..) испади у понашању, изливи емоција, импулсивно понашање, нервозно смејање и сл.); /5/ *Организационе* (одсуство са посла, флукуација, ниска продуктивност односно лоши радни резултати, слаба мотивисаност, незадовољство послом, лоши међуљудски односи, отуђеност од сарадника, антагонизам, стварање неповољне климе, смањена лојалност организацији и њеном менаџменту,...).¹⁷

Свака од ових врста последица стреса, већег или мањег интензитета, присутна је код припадника институција безбедности. Поједина истраживања казују да су то најчешће: болести срца, висок крвни притисак, дигестивне сметње, главобоље, поремећаји радног, породичног и социјалног функционисања, висока стопа развода, алкохолизам, учествовање у тучама, насиље у породици, прекомерна или неконтролисана употреба дрога, душевни поремећаји и поремећаји понашања, неурозе, агорафобија, социјална фобија као што је страх од могуће критике, напади панике, анксиозност, хипохондрија, дисоцијативни губитак памћења, срчана нервоза, депресија, страх да ће се нешто лоше десити, несаница итд. И оно што највише забрињава је чињеница да су суицидалне тенденције код полицајаца учесталије него код других грађана у Србији.¹⁸

Једна од последица стреса је и додатна социјална изолација полицајаца. Због сталних обавеза везаних за посао, активних и

17 Д. Вујић, *Менаџмент људских ресурса и квалитет. Људи – кључ квалитета и успеха*, Београд, Центар за примењену психологију, 2003, 374-375; М. Талијан, М. Талијан, С. Ристовић, С, *opus citatum*, 147.

18 З. Ђан, С. Ђорђевић, *Психолошка подршка полицајцима: улога руководиоца*, Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији, Београд, Београдски центар за безбедносну политику, Београдски центар за људска права, Центар за развојну политику и сарадњу, бр. 9, 2014, 12-17.

пасивних дежурстава, приправности, сменског рада, рада викендом и за време државних празника, службених одсуствовања (упућивања, итд), смањена је комуникација полицајаца чак и са породицом, а још више са рођацима и пријатељима, што се вишеструко негативно одражава на однос са људима са којима долазе у друштвени однос. Даље, бавећи се целог радног века „злом“ страном живота, полицајци временом постају, у извесној мери, подозривији, неповерљивији, и у „обичним“ грађанима виде потенцијалне криминалце, изгреднике и извршиоце социопатолошких појава, што води усамљивању и некооперативности, затварању у „полицијске“ кругове и дружењу углавном са колегама.

Реакција запослених на стрес иде у три смера: /1/ инпут реакција стреса (смањивање, избегавање); /2/ процесуирање стреса (прихватање реалности, промена властитих критеријума, јачање организма, решавање напетости), и /3/ контролисање последица стреса – оутпут (праћење сигнала тела, контрола здравља).

Када се исцрпи општи капацитет адаптације, стрес доводи до обољења. Неки *симптоми стреса*, као на пример раздражљивост, унапред упозоравају на ту опасност.

Узнапредовали стрес изазива поремећаје на физичком и психичком плану. То су упозорења тела и психе пре наступа озбиљних болести. Побољшања могу да наступе само са озбиљним променама у начину живљења.

Однос између професије и стреса обично се назива професионалном исцрпљеношћу. Она се дефинише као „синдром емоционалне исцрпљености и цинизма који се често јавља као последица рада с људима било које врсте. Кључни аспект синдрома професионалне исцрпљености је јаче осећање емоционалне исцрпљености. Други аспект се односи на негативан и циничан став и осећања према корисницима услуга... Трећи аспект синдрома професионалне исцрпљености представља тенденцију негативног самооцењивања, посебно у вези с радом са клијентима. Радници нису задовољни сами собом, нити постигнутим успехом у раду“.¹⁹

Највише наведених манифестација и последица (па и других) „боје“ ризик полицијске професије, а казивања о истим превазилазе оквире овог рада.

19 D. Champion, G. Rush, Рад полиције у заједници, Сарајево, Office of Public Affairs, Embassy of the United States of America, 2003, 188.

3. Управљање стресом

Посао полицајца, као и фактички услови на раду и у животу, излажу их великом и скоро перманентном стресу. Стално излагање опасностима, несигурност због могућих конфронтација са грађанима, притисци од стране старешина главни су, и само су неки од узрока, за врло стресне реакције. Због тога је неопходно осмислити и спроводити програме који ће помоћи полицајцима да контролишу, редуцирају или спрече стрес са којима се сусрећу.

Међутим, ту се јављају већ први проблеми. Пре свега, највећи број полицајаца нерадо тражи помоћ стручних лица и неће признати да не могу да се изборе са стресом. За то постоји више разлога, на пример, уколико то утиче на несигурност радног места, затим, неће да буду виђени као слабићи (јер у полицији влада „мачо“ култура) и неспособни за своје радно место и сл.

Управљање стресом чине активности усмерене на очување индивидуалног здравља и виталности и успешности организације. Управљати стресом значи одржати одређен режим рада и живота пре, током и после стреса. Успешно управљање стресом у организацији претпоставља претходно утврђивање праве дијагнозе стања организационог стреса.

Постоје **индивидуални и организациони методи** управљања стресом.

Индивидуални методи управљања стресом усмерени су на индивидуалне проблеме, с циљем да помогну појединцу да лакше и безболније савладава стресне ситуације и услове. Ови методи могу се груписати у две основне врсте: а) програми помоћи запосленима (укључујући саветовања, психотерапије и сл.), и б) програми обучавања за управљање стресом (релаксација и одржавање физичке кондиције, повећање индивидуалних вештина, знања и способности, нарочито у области комуницирања, управљања конфликтима, управљања временом и сл.).

Стресан начин рада и социјална изолација полицајаца се може избећи или бар ублажити перманентним побољшавањем услова рада полицајаца и осмишљавањем начина коришћења слободног времена. То се остварује: поспешивањем општег и стручног образовања; адекватном здравственом заштитом; организовањем и осмишљавањем различитих семинара и курсева на којима се промовише здрав начин живота, здрава

исхрана и штетност пушења; подстицањем културног стваралаштва и бављења културом и спортом у полицији; коришћењем рекреације и одмора; дружењем са људима из радног окружења, итд. Треба напоменути да Министарство унутрашњих послова Републике Србије поседује (и закупљује) значајан број објеката за одмор и рекреацију, објекте за организовану исхрану, спортске сале и терене и сл, што доприноси бољем психофизичком стању и развоју њених припадника. То треба искористити у смислу организовања рекреативних одмора, групних и индивидуалних тренинга и саветовања за редукцију стреса, здравствених програма посебно осмишљених са циљем пропагирања здравог живота, укључујући саветовања о здравој исхрани, али и телесне вежбе.

Организациони методи управљања стресом усредсређени су на отклањање извора стреса, а усмерени су на све запослене. Претпостављају детаљну анализу организационих извора стреса и њихово отклањање.

Њихова примена подразумева: /1/ промене у организационој структури; /2/ адекватан дизајн радног места; /3/ примерено дефинисање улога; /4/ промењен стил менаџмента; /5/ партиципацију запослених у одлучивању; /6/ промене у организационој култури и клими; /7/ успостављање тимског начина рада; /8/ успешан развој каријере; /9/ успостављање добрих комуникација, нарочито између менаџера и њихових сарадника; /10/ адекватан систем контроле; /11/ промене у организационој политици; /12/ адекватно управљање људским ресурсима; /13/ стално учење и усавршавање.²⁰

Менаџерима је тешко да утичу и контролишу стрес који произилази из личног живота, а сем тога поставља се питање да ли менаџер уопште и има право да се меша у приватни живот свог запосленог. Али зато улога менаџера је пресудна код организационог метода управљања стресом где имају различите могућности да делују на измене у структури и функцији организације. То може да буде корисно у превенцији стреса везаног за посао и смањењу нефункционалног радног понашања.

Менаџери, између осталог, могу да запосленом омогуће да изабере оно што жели да ради, под условом да је у складу са његовим

20 Већи део набројаних организационих промена препознаје се у концепту рада полиције у заједници. Модел рад полиције у сарадњи са заједницом повећао је сатисфакцију на послу многих полицајаца, али има и мишљења по којима овај начин рада представља нови, додатни извор стреса. Видети о томе: (Roberg, Crank, & Kuykendall, 2004: 558).

способностима и вештинама; затим, уколико је стрес последица досаде или радне преоптерећености, потребно је променити опис радног места да би се повећао изазов (нпр. стрес који проистиче од досадних, монотоних послова попут рада полицајца на рампи или у кућици за обезбеђење, може се смањити помоћу проширења посла) или да би се смањило радно оптерећење (што је чест случај код криминалистичко-оперативних послова у полицији); такође, „показало се да смањује стрес, и промена описа радног места која запосленима повећава могућности да учествују у доношењу одлука“²¹, али исто тако и реорганизација посла и то оних аспеката за које се сматра „да утичу на ментално здравље радника (контрола брзине и интензитета посла, повећање квалитета посла и смањење нередовног радног времена)“.²² И сам тип организационе структуре може да допринесе савладавању стреса. На пример, децентрализација – „процес у коме се ауторитет шире распоређује кроз организацију, што смањује осећање беспомоћности код запослених – углавном дајући им прилику да имају свој глас када је у питању измена начина на које се ствари обављају“.²³ Затим, обезбедити да се процењивање радног учинка и додељивање награда спроводи на најпоштенији начин, елиминисати несигурности и недоречености у полицијским процедурама, итд.

Полицијски менаџери могу да осмисле различите програме за пружање помоћи припадницима полиције у решавању разних проблема егзистенцијалне природе или других финансијских проблема, планирања каријере и сл. Увођење бесплатних телефонских, или омогућавање непосредних, консултација са особом са којом се може разговарати и упитати је за савет, попут, старешине, менаџера за људске ресурсе, психолога, лекара или другог медицинског радника из области медицине рада, радника задуженог за социјална питања или били који други специјализовани саветници. Они могу дати савет или практичну помоћ. „Циљ саветовања је да обезбеди атмосферу подршке која ће људима помоћи да сами нађу решење за проблем“.²⁴ Поред тога, што би се помогло полицајцима да савладају стрес, на овај начин би се и елиминисали поједини извори стреса (нпр. менаџер чији стил ствара проблеме, примећене неправилности у процесу унапређивања, услови

21 S. Robbins, M. Coulter, opus citatum, 326.

22 D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, *Менаџмент људских ресурса*, Београд, Дата Статус, 2004, str. 519.

23 DŽ. Grinberg, R. Baron, opus citatum, 251.

24 *Ibidem*.

на радном месту тј. промене у методама на радном месту, лидерство, одлуке у управљању).

Имајући у виду да су полицајци свакодневно изложени високим нивоима стреса важно је установити програм координације здравствених ресурса који би имао превентивни карактер, а не да се активира када је стрес увелико изазвао физичке, емоционалне и/или социјалне проблеме. Под тим се првенствено мисли на доступност услуга психолога којима би се обухватили не само полицајци већ и чланови њихових породица односно спроводила би се индивидуална и породична терапија. Да би се овај програм применио у полицији неопходно је променити свест самих полицајаца које неће бити стид да затраже помоћ психолога, у смислу да се због тога неће сматрати „слабићима“ и недорасли обављају полицијских послова.

Питање пружања психолошке помоћи полицајцима у Србији је алармантно. Може се слободно рећи да она и не постоји. Иако према стандардима Европске уније, у свакој полицијској станици треба да ради по један психолог, скоро половина полицијских управа у Србији нема свог психолога, а за пружање професионалне психолошке помоћи у највећој полицијској управи за Београд задужен је само један психолог.²⁵

Велики допринос у доношењу одлуке да запослени затражи професионалну психолошку помоћ могу дати полицијски менаџери. Неопходно је унапредити систем психолошке подршке запосленима у полицији и што пре установити као праксу одлазак полицајаца код психолога. Пре тога треба запослити недостајући број психолога и психијатара који би требало да реагују у одређеним ситуацијама.

На овом месту се истиче и потреба омогућавање упражњавања верских обреда полицајаца и улоге увођења свештених лица као занимања у полицију, попут онедавних искустава наше војске.

Коначно, да се само спомене велика и незаменљива улога установа полицијског школства у припремама за рад у стресној професији и управљање стресом у њој.

Закључак

На основу бројних истраживања, као и свакодневних сазнања из праксе, закључује се да су услови рада припадника институција

25 З. Ђан, С. Ђорђевић, *opus citatum*.

безбедности, а у првом реду полицајаца, изузетно тешки, да је ова професија високоризична, веома опасна и стресна.

Поред тога што утиче на квалитет живота полицијског службеника, стрес се негативно одражава на успешност у раду, па самим тим и на очување и унапређење безбедности грађана, и може имати негативан утицај на ефективно и ефикасно обављање безбедносних послова. И поред тога, забрињава чињеница да се проблему стреса код припадника полиције још увек не посвећује довољно пажње, нити се схвата његов прави значај. Очигледно је да се у процесу управљања људским ресурсима у полицији, посвећује пажња и питању безбедности и заштите полицијских службеника, али имајући у виду карактер и природу полицијског посла то није још увек довољно и овом проблему треба прићи свеобухватније. -

Менаџери у полицији морају више свог времена и радног ангажовања посветити питању безбедности и заштити здравља полицијских службеника као једној од важнијих активности у процесу управљања људским ресурсима. Они треба да настоје да развијају стилове менаџмента, менаџерску праксу, као и климу у организацији, која ће омогућити да се препознају први знаци стресног понашања и у складу са тим предузму конкретне активности. Треба смањити негативне последице стреса на минимум. Сачувати здравље, расположење, односе са породицом и окружењем, а радну спремност одржати на високом нивоу.

На крају се наглашава и потреба да менаџмент успостави праве релације са синдикалним организацијама у полицији, као и да се синдикати још боље позиционирају и афирмишу у полицијској организацији, а безбедност и заштита полицајаца је прави изазов за то.

Литература

1. Вујић, Д; *Менаџмент људских ресурса и квалитет. Људи – кључ квалитета и успеха*, Београд, Центар за примењену психологију, 2003.
2. Вујић, Д; *Управљање људским ресурсима, Извор пословне успешности*, Нови Сад, Факултет за правне и пословне студије, Прометеј, 2011.
3. Главина Ј; Вукосав, Ј; Корак, Д; *Двије врсте стресора код полицијских службеника – који су утјецајнији?* Зборник радова IV међународне знанствено-стручне конференције

- „Истраживачки дани Високе полицијске школе у Загребу“, Загреб, Министарства унутрашњих послова РХ, Полицијска академија, 2015.
4. Grinberg, Dž; Baron, R; *Понашање у организацијама*, Београд, Желнид, 1998.
 5. Ђан, А; Ђорђевић, С; *Психолошка подршка полицајцима: улога руководиоца*, Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији, Београд, Београдски центар за безбедносну политику, Београдски центар за људска права, Центар за развојну политику и сарадњу, бр. 9, 2014.
 6. Кулић, Ж; Талијан, М; *Управљање људским ресурсима*, Бања Лука, Факултет за безбједност и заштиту, 2010.
 7. Кулић, Ж; Милошевић, Г; *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија, 2012.
 8. Mathis, R; Jackson, J; *Human Resource Management*, 8 th edition, New York, West Publishing Company, 1997.
 9. Милетић, С; Талијан, М; *Јавна безбедност*, Нови Сад, Факултет за пословне и правне студије, Прометеј, 2011.
 10. Ристовић, С; *Полицијски менаџмент, Теоријско-емпиријске основе*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија, 2015.
 11. Roberg, R; Crank, J; Кујкендалл, Ј; *Полиција и друштво*, Сарајево, Office of Public Affairs Embassy of the United States of America, 2004.
 12. Roberg, R; Кујкендалл, Ј; *Police Management*, Second Edition, Los Angeles, Roxbury Publishing Company, 1997.
 13. Robbins, S; Coulter, M; *Менаџмент*, Београд, Дата Статус, 2005.
 14. Spasic, S; *Human Resources Management in the Police Force and the Importance of Certain Areas to Reduce Stress at Work*, International scientific conference “Archibald Reiss Days”, Thematic conference proceedings of international significance, Volume II, Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studies, Bonn: German Foundation for International Legal Cooperation, 2014.
 15. Талијан, М; и др., *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Београд, Виша школа унутрашњих послова, 2001.

16. Талијан, М; Талијан, М. М; *Општи и безбедносни менаџмент*, Бања Лука, Висока школа унутрашњих послова, 2011.
17. Талијан, М; Талијан, М. М; Ристовић, С; *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2013.
18. Талијан, М; Талијан, М. М; Ристовић, С; *Општи и безбедносни менаџмент*, Универзитет „Унион“ у Београду, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“ у Новом Саду, 2014.
19. Torrington, D; Hall, L; Taylor, S; *Менаџмент људских ресурса*, Београд, Дата Статус, 2004.
20. Champion, D; Rush, G; *Рад полиције у заједници*, Сарајево, Office of Public Affairs, Embassy of the United States of America, 2003.
21. Европски кодекс полицијске етике, Препорука (2001)10, коју је усвојио Комитет министара Савета Европе 19.9.2001. http://www.defendologija.com/latinica/propisi/evropski_kodeks_policijske_etike.htm
22. Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14.
23. Закон о безбедности и здрављу на раду, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.
24. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09-УС и 92/11.
25. Правилником о специфичној здравственој заштити запослених у Министарству унутрашњих послова, (*Службени гласник РС*, бр. 33/06).

STRESS AS A FACTOR OF JEOPARDIZING SECURITY AND
PROTECTION IN INSTITUTIONS OF SECURITY

Svetlana Ristović

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Stress is a phenomenon with which sooner or later encounter every person regardless of their profession and workplace. By the stress are particularly vulnerable members of the institutions of security that are due to the nature of their work more exposed to incidents and situations that can cause stress. Excessive stress can result in a disruption of mental and physical health, reduc-

ing the quality of family and social life. All this affects the lower work efficiency and quality of work performed, which has a negative effect on the broader social context. The negative implications for society primarily reflected in lower levels of preserving and improving the security of individuals and society as a whole, but also to increased spending (already small budget resources of our country) intended for state institutions of security, especially the police (eg. the loss of professionals in the most productive period of life and the necessity of employing new with all the costs that accompany the recruitment, selection, training, socialization, etc.). In the paper will be, after the introductory part, expose: basics of stress and stressors; effects and consequences of stress; then, stress management, and at the end of the paper gives concluding remarks.

BEZBEDNOST STANOVNIŠTVA U USLOVIMA GLOBALNIH KLIMATSKIH PROMENA

Dragan Mladan¹

Boban Milojković²

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Klima je oduvek imala značajan uticaj na ljudsko društvo. U XXI veku ljudska civilizacija suočila se sa povećanom opasnošću antropogene promene klime na Zemlji. Ova opasnost prvenstveno je uslovljena nastajanjem negativnih posledica globalnog zagrevanja, koje može dovesti do globalnih katastrofa već sredinom XXI veka, a lokalne katastrofe koje su vezane za zagrevanje Zemlje, kao što su uragani i poplave, visoke temperature, topljenje leda i dr., dešavaju se već danas. S tim u vezi, u radu se razmatra bezbednost stanovništva u uslovima globalnih klimatskih promena u svetu. Zbog svoje kompleksnosti, i nepredvidljivosti, kao i ogromnog potencijalnog ukupnog uticaja na neke ili sve sektore društvenog i ekonomskog života, klimatske promene će u budućnosti predstavljati značajan faktor u donošenju odluka, posebno onih koje se odnose na bezbednost građana.

Ključne reči: bezbednost, klimatske promene, adaptacija, gasovi staklene bašte.

Uvod

Promena klime predstavlja globalno zagrevanje i jedan je od osnovnih faktora koji određuju perspektivu razvoja i bezbednosti stanovništva na planeti Zemlji u XXI veku. Zbog svog uticaja na ljude, životnu sredinu, količinu padavina, temperaturu i meteorološke uslove, globalno zagrevanje neposredno se tiče svih država, nezavisno od stepena njihovog razvoja. Klimatske promene predstavljaju one promene klime koje se direktno ili indirektno pripisuju ljudskim aktivnostima koje menjaju sastav atmosfere i koje se za razliku od klimatskih varijabilnosti beleže tokom dužeg vremenskog perioda. Uticaj čovekovih aktivnosti na klimu je dugo bio zanemaran, a u posledn-

1 Ванредни професор, dragan.mladjan@kpa.edu.rs

2 Редовни професор, boban.milojkovic@kpa.edu.rs

jih stotinak godina javio se i problem zagađenja životne sredine, naročito u velikim gradovima i industrijskim zonama. Razvijeni deo sveta je vremenom shvatio opasnost i počeo da primenjuje zakone koji kontrolišu potencijalne zagađivače, dok istovremeno nerazvijeni delovi sveta postali su ugroženiji. Najugroženije su reke i mora, zatim biosfera i na kraju atmosfera.

Globalne klimatske promene nisu postepeno zagrevanje nego dizbalans, veliki raskorak, velika nestabilnost čitavog klimatskog sistema zbog relativno malog rasta srednje temperature. Dizbalans klimatskog sistema ogleda se u porastu broja i jačine svih opasnih hidrometeoroloških pojava, kao što su poplave³, suše, udari toplote i nagla zahlađenja, orkanski vetrov, snežne oluje itd.

Naučnici su odredili pet osnovnih mehanizama preko kojih klimatske promene mogu da zaustave, a kasnije i da preokrenu razvoj života na planeti Zemlji: *Poljoprivredna proizvodnja i prehrambena bezbednost* (nedostatak količine padavina i vodenih resursa uz povećanje temperature u klimatski nestabilnim zonama, mogu da dovedu do 2080. godine do porasta na čak 600 miliona ljudi koji gladuju); *nedostatak vode za piće i navodnjavanje* (smanjenja obima vodnih resursa za navodnjavanje ljudskih naselja do 2080. godine za posledicu može imati da se broj ljudi koji žive u uslovima deficita vode poveća približno do 1,8 milijarde); *Povećanje nivoa mora i frekvencije klimatskih nepogoda u skladu sa ubrzanjem procesa topljenja leda i glečera* (globalno povećanje srednje temperature na planeti za 3-4°C može dovesti do privremenog ili stalnog preseljenja 332 miliona ljudi kao posledicu poplava, ali i do povećanja moći tropskih uragana, a u opasnosti će se naći životi 1,4 milijarde ljudi koji danas žive u gradskim sirotinjskim kvartovima na nezaštićenim obalama a takođe i na deltama i obalama reka koje plave); *Ekosistem i biodiverzitet* (stradanje koralnih grebena zbog povećanja nivoa mora, povećanje kiselosti okeana će proizvesti poguban uticaj na stotine miliona ljudi čija sredstva za život i ishranu zavise od ribe, glečerski ekosistemi su takođe teško pogođeni posledicama promene klime, posebno na Arktiku, a pri povećanju temperature za više od 3°C preti izumiranje 20-30% biljnih i životinjskih vrsta); *Zdravlje čoveka* (zbog široko rasprostranjenog siromaštva i ograničenog sistema javnog zdravstva za borbu sa klimatskim promenama u budućnosti treba očekivati nagli porast epidemioloških bolesti, npr, još oko 220-240 miliona ljudi mogu biti izloženi opasnosti od malarije koja već sada odnosi oko milion života godišnje).⁴

3 B. Milojković; D. Mlađan; Adaptivno upravljanje zaštitom i spasavanjem od poplava i bujica – prilagođavanje poplavnom riziku, *Bezbednost*, godina LII, 2010, 1:172-237.

4 Л. Ю. Воробьев; А. В. Акимов; И. Ю. Соколов, *Комплексная безопасность*

Pored navedenog, poseban problem predstavlja povećanje broja stanovništva na zemlji. Prema saopštenju Ujedinjenih nacija iz jula 2015. godine⁵, projekcija broja stanovnika na planeti 2030. godine biće 8,5 milijardi, 2050. godine na Zemlji će živeti 9,7 milijardi ljudi, a 2100. godine 11,2 milijardi. 1990. godine na Zemlji je živelo samo 5,3 milijardi ljudi, a 2015. godine 7,3 milijarde. Smanjenje nataliteta će se nastaviti, pa dok je 1990. godine na jednu ženu dolazilo troje dece, a 2010. godine 2,5 deteta, 2045. godine svaka žena imaće 2,2 deteta, dok će 2095. godine u proseku svaka žena imati po dvoje dece. Povećanje broja stanovnika dolazi zbog produženja životnog veka u svetu kao i smanjenje smrtnosti novorođenčadi. Između 2015. i 2050. godine u devet država biće registrovano znatno povećanje broja stanovnika i to u Indiji, Nigeriji, Pakistanu, Demokratskoj Republici Kongo, Etiopiji, Tanzaniji, Sjedinjenim Američkim Državama, Indoneziji i Ugandi. Indija će 2022. godine po broju stanovnika preći Kinu i postaće najnaseljenija država na planeti. UN predviđaju da će u Evropi 34% stanovništva 2050. godine imati više od 60 godina, a u Latinskoj Americi i Aziji broj starijih od 60 godina preći će 11 i 12% od trenutnog broja.

Napred navedeni faktori u razvoju i bezbednosti čoveka ne mogu da se posmatraju izolovano. Oni će uzajamno uticati jedan na drugi i sa već postojećim problemima razvoja čoveka stvarajući nove opasnosti. Takve posledice mogu da povuku sa sobom nepogodne dinamičke i kumulativne procese.

1. Stanje klimatskih sistema na planeti Zemlji

Početak rešavanja problema globalnog zagrevanja i klimatskih promena vezan je za 1988. godinu, kada je Generalna skupština UN-a proglasila klimatske promene „zajedničkom brigom čovečanstva”. Okvirna konvencija UN (192 zemlje) o promeni klime (United Nations Framework Convention on Climate Change- UNFCCC) je usvojena na Samitu o zemlji u Rio de Žaneiru, u Brazilu, u junu 1992. godine.

Konvencija je stupila na snagu u martu 1994. godine. Kjoto protokol ove Konvencije, usvojen je u decembru 1997. godine u Kjotu, u Japanu, a stupio je na snagu 2005. godine. Glavna razlika između Protokola i Konvencije je ta da Konvencija podstiče zemlje, posebno industrijalizovane da stabilizuju emisije gasova staklene bašte⁶ (eng. GHG-Greenhouse Gases), a Protokol ih

человека, учебноие пособије, Москва ФГУ ВНИИ ГОЧС, 2011.

5 www.blic.rs/Svet/579129/pristup 29. 07. 2015

6 Direktni gasovi sa efektom staklene bašte jesu gasoviti sastojci atmosfere koji su

obavezuje da to urade. Cilj Konvencije je da se koncentracija gasova staklene bašte stabilizuje na novou koji će dozvoliti ekosistemima da se prilagode prirodno na klimatske promene, tako da proizvodnja hrane nije ugrožena, a razvoj je omogućen na održiv način.

Međuvladin panel za promene klime (eng. IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change) je vodeća međunarodna institucija, pod okriljem Ujedinjenih nacija, osnovan 1988 godine od strane Svetske meteorološke organizacije i Programa za zaštitu životne sredine (eng. UNEP - United Nations Environment Programme), sa misijom da obezbedi jasno naučno mišljenje o promenama klime, uključujući i moguće ekološke i socio-ekonomske uticaje tih promena. Panel vrši procenu informacija ili recenziranih naučnih članaka koje su pripremili naučnici širom sveta i/ili koji su objavljeni u renomiranim naučnim časopisima. Jedan od osnovnih poslova IPCC-a jeste da obezbedi kvalitetne informacije donosiocima odluka. Svakih pet do sedam godina IPCC objavljuje detaljne izveštaje o stanju nauke o promenama klime i uticajima tih promena (eng. AR-Assessment Reports)⁷ sa skraćenim Pregledim za donosiocje odluka (Summary for Policymakers). Iako na izveštajima radi više stotina naučnika različitog profila podeljenih u tri radne grupe⁸ (u svakom

osnovni predmet Okvirne konvencije UN o promeni klime i obuhvataju: ugljen dioksid (CO₂), metan (CH₄), azot suboksid (N₂O), fluorougljovodonike (jedinjenja HFC), perfluorougljovodonike (jedinjenjaPFC), sumporheksafluorid (SF₆).

- 7 Do sada je objavljeno 5 (V) izveštaja. Prvi izveštaj (first Assessment Report) iz 1990. godine je bio osnova za Okvirnu konvenciju ujedinenih nacija o klimatskim promenama i u sebi je sadržavao sledeće zaključke: efekat staklene bašte postoji, a emisije koje nastaju ljudskim aktivnostima značajno povećavaju atmosferske koncentracije gasova staklene bašte (ugljen-dioksid, metan, freon, azotsuboksid i dr.); povećanjem koncentracije navedenih gasova intenzivira se efekat staklene bašte što rezultira zagrevanjem atmosfere; ugljen-dioksid je odgovoran za preko polovine pojačanja efekta staklene bašte; očekivani porast globalne srednje godišnje temperature tokom 21. veka je 0.2 °C po dekadi; i dalje postoji dosta nepouzdanosti u prognozama i projekcijama klimatskih promena naročito u pogledu vremenskog okvira, intenziteta i regionalnih posebnosti; očekivani porast nivoa okeana usled termalne ekspanzije i topljenja leda je 6 cm na godišnjem nivou.
- 8 *Radna grupa I* procenjuje naučne (fizičke) aspekte klimatskog sistema i promena klime, a tu se misli pre svega na promene koje se odnose na gasove sa efektom staklene bašte (GHG), temperaturu kopna i površine mora, padavine. U okviru ove grupe odvija se i procena postojećih klimatskih modela, scenarija budućih promena i uzroka promena klime. *Radna grupa II* procenjuje povredivost-ranjivost (vulnerability) društveno-ekonomskih sistema na promene klime, negativne i pozitivne posledice promena klime, kao i mogućnosti za prilagođavanje (adaptation). *Radna grupa III* procenjuje mogućnosti za ublažavanje (mitigation) promena

AR periodu imamo tri izveštaja), tokom više od dve decenije rada potkralo se nekoliko grešaka⁹.

Neki kritičari su mišljenja da IPCC-jevi izveštaji potcenjuju opasnost i rizike i objavljuju samo podatke i mišljenja oko kojih se svi učesnici u izradi izveštaja slažu. To dovodi do situacija da neki naučnici IPCC-jeve izveštaje opisuju kao „konzervativne“. Razlog za takav karakter izveštaja jeste to što se prema procedurama IPCC-a do odluka dolazi konsenzusom. Još jedna česta kritika se odnosi na dužinu vremenskog perioda između izveštaja. U ranijim izveštajima se dešavalo da IPCC objavi podatke koji su u tom trenutku bili zastareli (kao primer se često navodi činjenica da je IPCC objavio podatke o procenjenom podizanju nivoa mora, ne uzimajući u obzir najnovija istraživanja koja su govorila da je ovo podizanje mora još opasnije od IPCC-ove promene). Imajući u vidu brojnost zemalja članica Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama i veliku razliku u stavovima, potrebama i mogućnostima razvijenih i zemalja u razvoju, ne iznenađuje činjenica da je do globalnog dogovora teško doći.

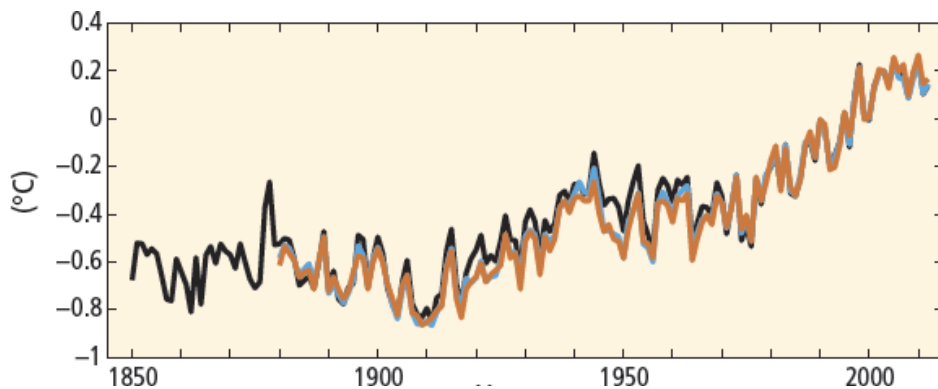
Izveštaj IPCC iz februara 2007 godine, sa velikom sigurnošću kao glavni uzrok globalnog zagrevanja označio je prekomerenu čovekovu aktivnost na povećane emisije ugljen dioksida i ostalih gasova sa efektom staklene bašte. Izloženo je nekoliko scenarija budućeg razvoja klime do kraja veka u kome se predviđa dalji porast temperature, otapanje leda u polarnim oblastima i sa planinskih glečera, porast nivoa mora i sve češće pojave ekstremnih vremenskih pojava kao što su velike vrućine, suše, velike količine padavina i poplave, olujne vetrove, povećanje aktivnosti tropskih ciklona i td. U nizu mera koje je preduzeo IPCC u oktobru 2007. godine na Šestoj ministarskoj konferenciji pod nazivom „Životna sredina za Evropu“, koja je održana u Beogradu, podneta je inicijativa da se u Beogradu formira regionalni centar za praćenje klimatskih promena za oblast jugoistočne Evrope. Godinu dana kasnije formiran je Nacionalni centar za praćenje klimatskih promena koji radi u okviru RHMZ Srbije.

klime kroz ograničavanje emisije gasova staklene bašte i unapređenje rešenja za njihovo odstranjivanje iz atmosfere.

- 9 Najpoznatiji slučaj je greška u četvrtom (AR4) izveštaju (Fourth Assessment Report) iz 2007 godine, sa pogrešno prenetim podatkom o godini kada će nestati lednici na Himalajima (IPCC je naveo 2035. kao godinu kada će nestati himalajski lednici). Protivnici teorije o promenama klime su u izveštaju od nekoliko stotina strana pronašli jednu pogrešnu činjenicu i to iskoristili kao povod za napad na čitav IPCC. Panel je kasnije priznao grešku i najavio unapređenje radnih procedura.

Radna grupa I je krajem 2013. godine u okviru petog izveštaja IPCC AR5 (Fifth Assessment Report)¹⁰ objavila izveštaj u kome je zaključila sledeće:

a). Osmotrene anomalije globalne prosečne temperature površine Zemlje (kopno i more) iz tri različite vremenske serije (HadCRUT4, MLOST, GISS) računane u odnosu na period 1961-1990. ukazuje da se **Klimatski sistem zagreva bez ikakve sumnje** (grafikon 1). Mnoge promene koje su zabeležene u drugoj polovini XX veka su bez presedana. **Vrlo je verovatno da je ljudski uticaj dominantan uzrok u osmotrenom zagrevanju od sredine XX veka.** Svaka od tri poslednje dekade je bila sukcesivno toplija od bilo koje prethodne od 1850. godine. U severnoj hemisferi, period između 1983 – 2013. godine je bio najtopliji 30-godišnji period za poslednjih 1400. godina. Globalna prosečna temperatura vazduha iznad kopna i površine mora za period januar-oktobar je bila za oko 0,57°C viša od proseka za period 1961-1990 (14°C) i za 0,09°C iznad proseka za poslednjih 10 godina (2004-2013). Dosadašnje informacije koje su dostupne za 2014. godinu govore da se 14 od 15 najtoplijih godina od kada postoje merenja desilo u XXI veku.¹¹



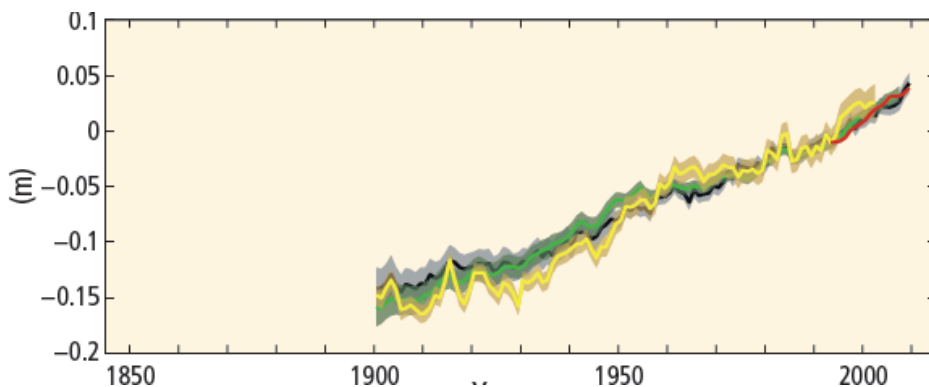
Grafikon 1. – Globalno prosečno povećanje temperature površine Zemlje (kopno i more) u periodu 1850-2012. god. (izvor: IPCC, AR5, 2014.)

b). Zagrevanje okeana dominira kada je reč o porastu energije usklađene u klimatskom sistemu i predstavlja 90% akumulirane energije u periodu između 1971 – 2012. Stopa rasta nivoa mora od sredine 19. veka je bila

10 IPCC, Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [F. Stocker; K. Qin; M. Plattner; K. Tignor; J. Allen; A. Boschung; Y. Nauels; V. Xia; P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013.

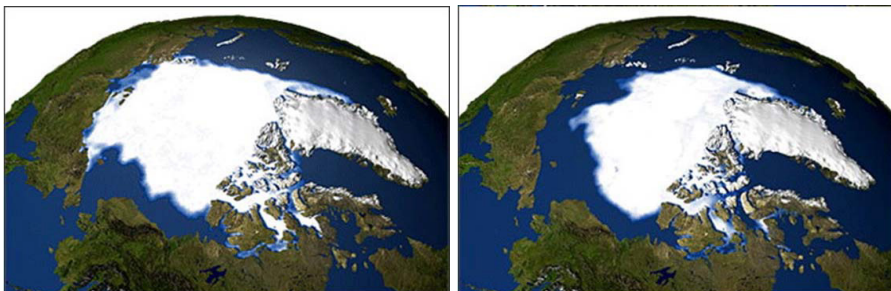
11 Republički hidrometeorološki zavod (RHMZ) Republike Srbije, Skraćeni peti izveštaj IPCC, Beograd, 2014.

veća od srednje stope rasta tokom prethodna dva milenijuma. Tokom perioda 1901 – 2012. globalni srednji nivo mora je porastao za 0.19 (0.17 – 0.21) m (grfikon 2). Temperatura vode ispod leda u zoni Severnog pola porasla je od 1900-2011. godine za skoro 2°C, usled čega su počeli da se otapaju donji slojevi leda pri čemu dolazi do postepenog rasta nivoa svetskog mora.



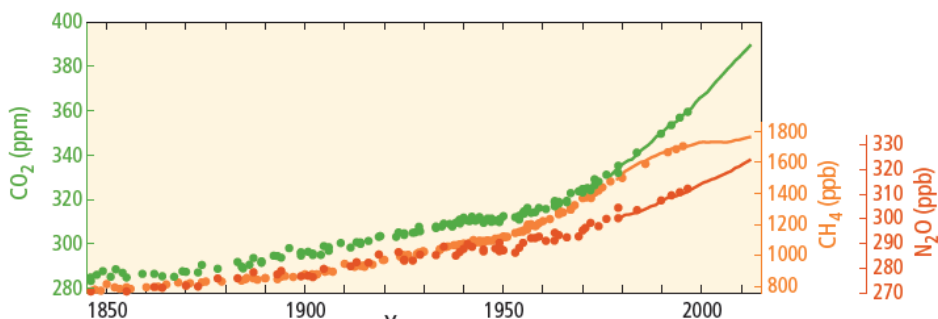
Grafikon 2. – Globalna prosečne promena nivoa mora u periodu 1900-2012. god. (izvor: IPCC, AR5, 2014.)

c). Tokom poslednje tri dekade, usled povećanja temperature, ledene površine na Grenlandu i Antarktiku su izgubile masu, glečeri su nastavili da se smanjuju skoro svugde u svetu, a obim leda Arktičkog okeana i prolećni snežni pokrivač su nastavili takođe da se smanjuju. Satelitski snimci koje je sprovela NASA takođe pokazuju da se ledeni pokrivač na Arktiku sve više smanjuje (slika 1).



Slika 1. – Arktički ledeni pokrivač snimljen sa satelita 1979. i 2005. god. (izvor: NASA, februar 2015.)

d). Atmosferske koncentracije ugljen dioksida, metana i azotnog oksida (grafikon 3) su se povećale do nivoa do sada neviđenih u poslednjih 800.000 godina. Koncentracija ugljen dioksida su se povećale 40% u poređenju sa pre-industrijskim periodom, prevashodno iz emisije fosilnih goriva, kao i emisijom nastalom promenom korišćenja zemljišta. Okean je absorbovao blizu 30% emitovanog antropogenog ugljen dioksida što je prouzrokovalo acidifikaciju okeana. Ukupno radijativno forsiranje je pozitivno i dovelo je do absorpcije energije u klimatskom sistemu. Koncentracija ugljen dioksida u 2014 godini je prešla najveću vrednost od 396 ppm iz 2013. godine.



Grafikon 3. – Globalni prosek koncentracije gasova ugljen dioksida, metana i azotnog oksida.¹²

Istraživačka kompanija Maplecroft¹³ iz Velike Britanije koja je tesno povezana sa UN i svetskim ekonomski forumom sačinila je rejting država u odnosu na stepen povredivosti/ranjivosti na globalne klimatske promene (The new Climate Change Vulnerability Index (CCVI)), sa 42 društvena, ekonomska i ekološka faktora za procenu indeksa. Podatke za analizu kompanija je dobila od Svetske zdravstvene organizacije iz izveštaja sa Kolumbijskog univerziteta, međunarodne katastarske baze i međunarodnog monitora klimatskih promena.

Istraživanje je obuhvatilo 123 države od kojih je svaka ocenjena u odnosu na sledeće kriterijume:

Uticaj klimatskih promena na obalu odnosno procena teritorija koje su niže 5 metara od nivoa mora; procenat stanovnika koji žive na takvim teritorijama; udeo stanovnika koji su živeli u rejonima sa rizikom od tropskih oluja (1975-2005.g.);

12 IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change, Impacts, Adaptation, and Vulnerability (Summary for Policymakers), 2014.

13 Postoje i noviji izveštaji, npr.: Maplecroft's Climate Change Risk Atlas 2011, u kome su zemlje sa „ekstremnim rizikom“ Nepal, Mozambik, Haiti, Avganistan, Etiopija i dr..

Unutrašnje promene pod uticajem globalnih promena (najviša i najniža temperatura, postojanje hrane, potapanje ostrva);

Uticaj klimatskih promena na zdravlje stanovnika (neuhranjenost, infekcione bolesti, visoka smrtnost).

Na kategoriju država gde će uticaj klimatskih promena biti najviši nalaze se države sa indeksom od 0-2,5 poena, srednji nivo uticaja od 5-7,5 poena i nizak nivo uticaja od 7,5-10 poena. Rezultati su pokazali da su u najugroženiju grupu svrstane sledeće zemlje: Egipat, Pakistan, Kuba, Irak, Maroko i dr. U srednjoj grupi nalaze se Island, Portugalija, Kolumbija, Norveška, Švedska, Rusija, i dr. U trećoj najmanje osetljivoj grupi su: Niger, Turska, Makedonija i dr.

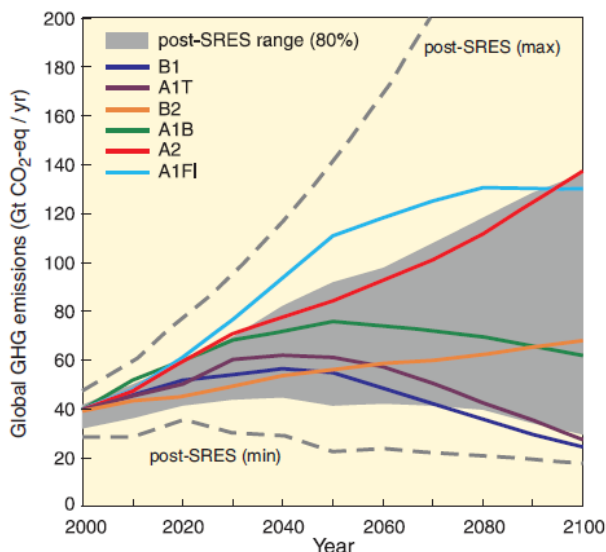
2. Scenariji i posledice klimatskih promena u 21. veku

Od početka devedesetih godina međuvladina grupa eksperata za klimatske promene (IPCC) razvija i usavršava scenarije emisija gasova koji se očekuju u budućnosti. Scenariji su pravljani prema različitim pretpostavkama o karakteru i intenzitetu ekonomskog i socijalnog razvoja svetske zajednice, a takođe uzimajući u obzir i specifičnosti geografskog položaja i nacionalnih razlika industrijski razvijenih i drugih zemalja.

Napravljeno je nekoliko desetina takvih scenarija (IV izveštaj IPCC, (AR4), 2007). Nakon njihovog grupisanja i uproščavanja (AR4) ostalo je 6 osnovnih takozvanih demonstracionih scenarija (A1B, A1F, A1T, A2, B1 i B2) očekivanih emisija gasova koji izazivaju efekat staklene bašte i SO₂ kao direktnog predhodnika sulfatnih aerosola. Pritom u scenarijima A2 i A1F predviđen je najveći intenzitet očekivanih emisija, a u scenariju B1 najmanji koji će se još smanjivati posle 2050. godine. U scenariju A1F predviđa se intenzivno korišćenje goriva, uglja i nafte, što dovodi do maksimalnih emisija CO₂ i N₂O u atmosferu. Emisija CO₂ iz potrošnje fosilnih goriva i iz industrijskih procesa činila je 78% ukupnog porasta emisije gasova staklene bašte u periodu od 1970. do 2010. godine. Čak polovina ukupne emisije CO₂ u periodu od 1750. do 2010. je emitovana u poslednje četiri decenije (V izveštaj IPCC (AR5) – Radna grupa III)¹⁴. Najvažniji uzročnici povećanja emisije gasova staklene bašte su globalni rast ekonomije i broja stanovnika.

14 Radna grupa III je u *Petom izveštaju IPCC (AR5)* sačinila dokument pod nazivom: *Klimatske promene 2014, Ublažavanje klimatskih promena* (Mitigation of climate changes). Dokument se bavi procenom opcija za ublažavanje klimatskih promena kao i tehnološkim, institucionalnim i ekonomskim zahtevima koji odatle proističu. Na transparentan način se takođe predstavljaju rizici, nesigurnosti i etičke osnove politika za ublažavanje klimatskih promena na globalnom, nacionalnom i podnacionalnom nivou, ispituju se mere ublažavanja za sve velike sektore ali i vrši procena investicija i finansijskih pitanja.

Na grafikonu 4 dato je šest ilustrativnih SRES (Special Report on Emissions Scenarios) marker scenarija (linija u boji) i u rasponu 80. stotog dela u najnovijim scenarijima nakon SRES (sivo označen prostor). Isprekidane linije pokazuju pun raspon scenarija nakon SRES.



Grafikon 4. – Globalna emisija gasova staklene bašte u Gt (giga tona) CO₂-eg emisija) godišnje u odsustvu klimatskih politika.¹⁵

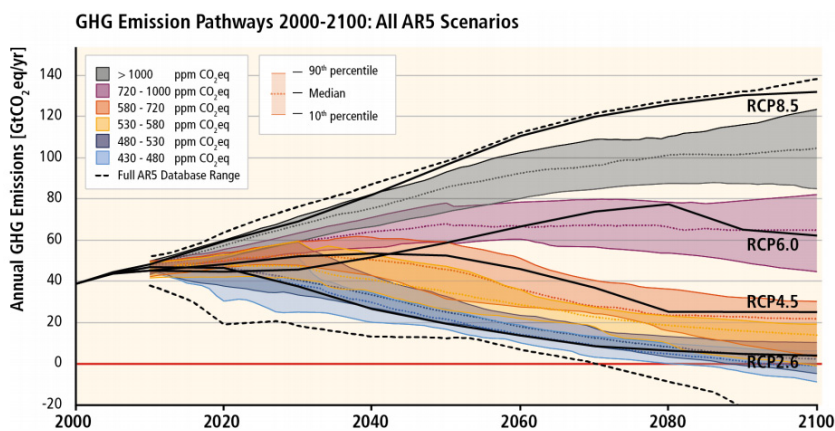
Za potrebe izrade petog izveštaja (AR5) 2014. godine, radna grupa III je obradila oko 900 scenarija kretanja emisije gasova staklene bašte do 2100. godine (grafikon 7), svrstanih u četiri RCP (*Representative Concentration Pathways*) modela (RCP2.6. - strogo ublažavanje; RCP4.5. - umereno; RCP6.0. - umereno; RCP8.5. - vrlo visoka emisija). Da bi se porast temperature usled ljudski uzrokovanih promena klime zadžao ispod 2°C (globalno dogovoren „bezbedan“ nivo zagrevanja iznad temperature pre industrijske revolucije)¹⁶

15 IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change, The Physical Science Basis (Summary for Policymakers), 2013; IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change, Impacts, Adaptation, and Vulnerability (Summary for Policymakers), 2014.

16 Postoje i suprotna mišljenja, naprimer u člunku *This Is What Our Hellish World Will Look Like After We Hit the Global Warming Tipping Point* autorke Rebeke Leber (Rebecca Leber) objavljenog na internet portalu *New Republic* 21.12.2014. godine, ista iznosi sledeći stav „Uprkos tome što je star skoro 40 godina, ovaj temperaturni prag ostaje kontroverzan i to ne bez razloga. Prvo: Prilično je proizvoljan. Drugo: Nije realan. Kako bi ostali u okviru 2°C, globalno zagađenje ugljendioksidom bi moralo da počne da opada u narednoj deceniji (podaci iz izveštaja Programa Ujedinjenih

koncentracija gasova staklene bašte ne bi smela da pređe 450 ppm¹⁷ (particles per million, delova na milion) CO₂eq u 2100. godini – scenario RCP2.6. Ako nastavimo da emitujemo kao do sada (oko 400 ppm CO₂eq), model BAU (business as usual) koncentracija gasova staklene bašte u atmosferi će preći 1000 ppm CO₂eq – scenario RCP8.5.

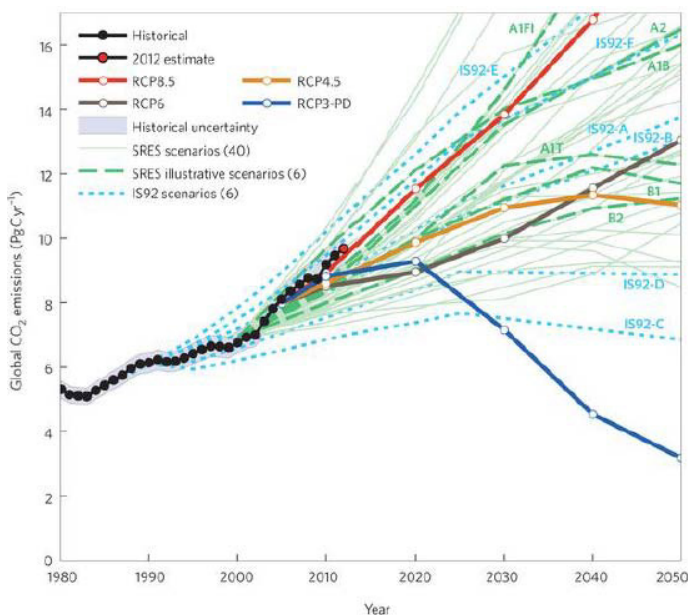
Da bi zadržali emisiju na „bezbednom“ scenariju (RCP2.6) potrebno je da se udeo nisko-ugljenične energije u ukupnoj potrošnji energije popne na oko 27% u 2030. godini, pa na oko 60% u 2050. godini (povećanje od 310% u odnosu na 2010. godinu) i da dostigne 95% u 2100. godini. U ovom slučaju emisija bi morala da dostigne svoj maksimum najkasnije do 2020. godine i da nakon toga konstantno opada (grafikon 5 i 6).



Grafikon 5. – Scenariji emisija gasova staklene bašte od 2005-2100. godine.¹⁸

nacija za životnu sredinu – United Nations Environmental Program Emissions Gap Report). Neto emisija gasova sa efektom staklene bašte bi morala da dostigne nula do kraja veka. Drugim rečima, mi nismo ni blizu toga da ostanemo u okviru ovog cilja. Zagađenje i dalje raste, a globalna temperatura će se svakako podići za 0,8°C iznad nivoa pre industrijske revolucije, ako uključimo zagađenje koje smo do sada emitovali i zagađenje koje ćemo emitovati u kratkom i srednjem roku. Kako postaje jasno da međunarodni razgovori neće uspeti da ispune taj cilj, neki pozivaju da se on napusti u potpunosti.“

- 17 Takođe neki naučnici i ekološke grupe navode kao bezbedne nivoe zagađenja maksimalno **350 ppm** (izvor: Godišnji izveštaj za 2013. godinu Svetske meteorološke organizacije – WMO).
- 18 IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change, The Physical Science Basis (Summary for Policymakers), 2013; IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change, Impacts, Adaptation, and Vulnerability (Summary for Policymakers), 2014; IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change Mitigation of Climate Change (Summary for Policymakers), 2014

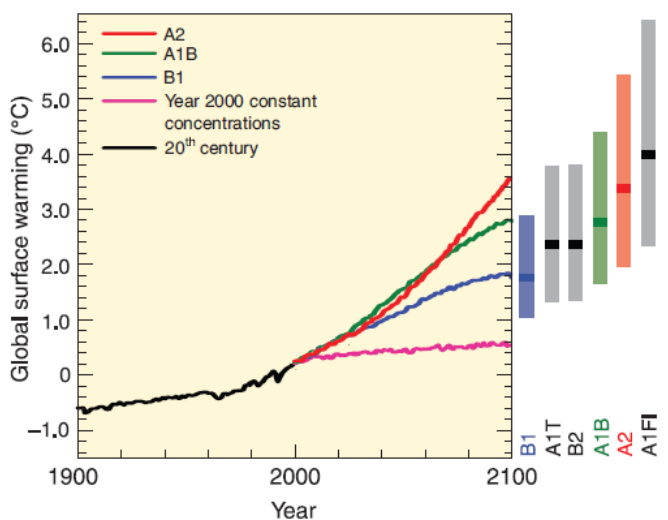


Grafikon 6. – Prikaz različitih scenarija buduće klime - emisija gasova staklene bašte od FAR do AR5 do 2050. godine.¹⁹

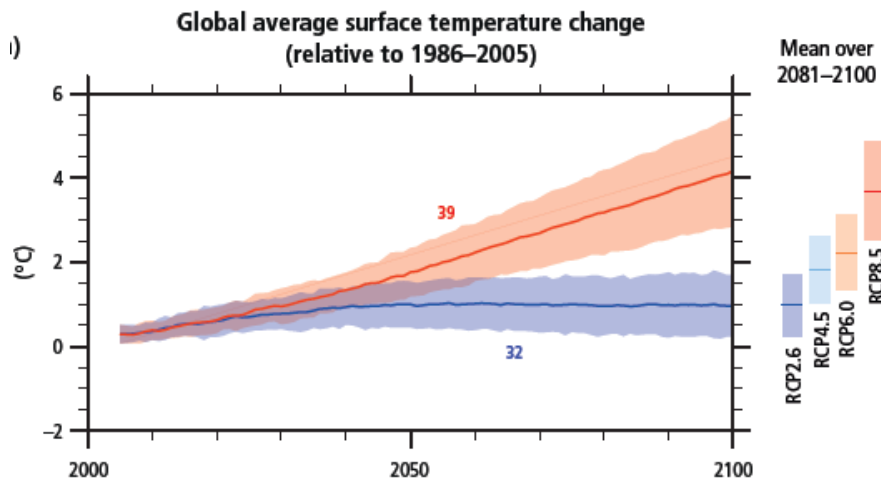
Izveštaj AR4 iz 2007.g. (grafikon 7) pokazuje da će se za 20 godina od 2005-2025. godine srednja godišnja i srednja globalna temperatura prizemnog vazduha povećati za 0,4°C.

U skladu sa dobijenim rezultatima u buduće dve decenije nezavisno od scenarija globalno zagrevanje će da izazove povećanje temperature približno oko 0,2°C po deceniji. Čak pri fiksiranju koncentracije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte i aerosola na nivo koji je bio 2000. god. zagrevanje bi se nastavilo zbog gasova koji su već nagomilani u atmosferi i to sa povećanjem od 0,1°C po deceniji. Očuvanje emisije tih gasova na sadašnjem nivou, ne govoreći o njihovom povećanju, izazvaće dalje zagrevanje, a mnogobrojne promene globalnog klimatskog sistema koje prate to zagrevanje će biti veće od promena koje su se primećivale u XX veku. Pritom će povećanje nivoa mora dostići 85 cm (grafikon 9).

19 T. Mihailovic; B. Lalic; N. Dreškovic; G. Mimic; V. Djurdjevic; M. Jancic, Climate change effects on crop yields in Serbia and related shifts of Köppen climate zones under the SRES-A1B and SRES-A2, Int. J. Climatol., 2014.



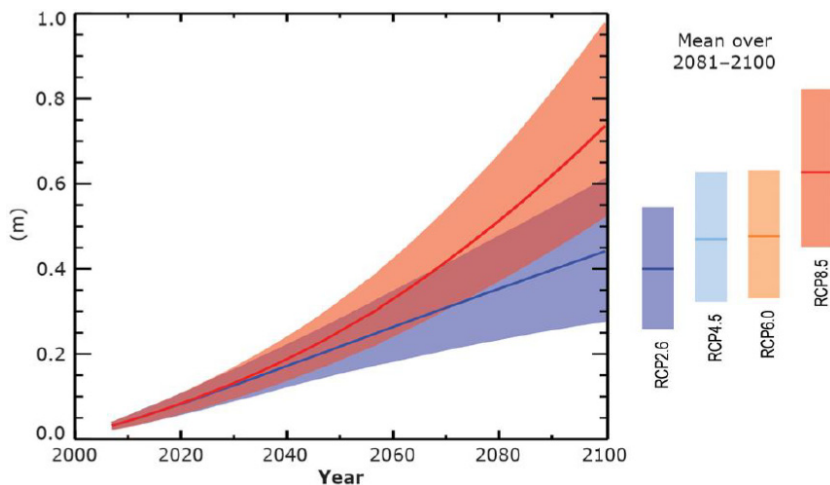
Grafikon 7. – Punceline su globalni proseci zagrevanja površine tla iz više modela za scenarije A2, A1B i B1, prikazane kao nastavak simulacije iz XX veka.²⁰



Grafikon 8. – Globalna prosečna promena temperatura (četiri scenarija) na površini (vode i zemlje) od 2006. do 2100.²¹

²⁰ IPCC, opus citatum.

²¹ Ibidem.



Grafikon 9. – Globalno prosečno povećanje nivoa mora (četiri scenarija) od 2006. do 2100.²²

Prema RCP scenarijima (AR5, 2013) koja je izradila Radna grupa I – Klimatske promene 2013. godine, promena globalne temperature do kraja 21. veka će verovatno prevazići 1.5°C prema svim scenarijima osim RCP2.6. Prema scenarijima RCP6.0 i RCP8.5 verovatno će premašiti 2°C a verovatnije neće prevazići 2°C prema RCP4.5. Prema svim scenarijima izuzev RCP2.6 zagrevanje će se nastaviti i posle 2100. godine. Zagrevanje neće biti regionalno uniformno već će prikazivati međugodišnju – dekadnu varijabilnost.²³

Nastavljanje emitovanja gasova staklene bašte će dovesti do daljeg zagrevanja i promena u svim komponentama klimatskog sistema, a ograničavanje promena klime će zahtevati značajno i stalno smanjenje emisije tih gasova. U slučaju da se nastavlja sa emitovanjem gasova staklene bašte kao do sada temperatura do kraja XXI veka će porasti za 2,6 do 4,8°C. Pri tome, zagrevanje kontinenata će biti veće nego zagrevanje okeana. Razlike u padavinama između vlažnih i sušnih regiona i između vlažnih i sušnih sezona će se povećati. Led na Arktiku i zapremina lednika će se najverovatnije smanjivati kako se globalna prosečna temperatura bude povećavala. Većina posledica promena klime će trajati nekoliko vekova čak i ako zaustavimo emisiju SO₂.

Postavlja se pitanje u kom trenutku će klimatske promene postati opasne? Definisane toga šta predstavlja dozvoljeni pokazatelj gornje granice (do 2°C)

²² Ibidem.

²³ Republički hidrometeorološki zavod, *opus citatum*.

budućeg povećanja globalne temperature postavlja fundamentalna pitanja za vlasti i odgovornosti za bezbednost stanovništva. Prelaženje nivoa povećanja temperatura od 2°C znato će povećati rizik od velikog nazadovanja u razvoju čovečanstva i samog čoveka i nepovratnih ekoloških katastrofa. Pritom će do kraja XXI veka stepen verovatnoće pojave ekoloških katastrofa preći iz kategorije verovatnih u kategoriju mogućih. Ruski naučnici predviđaju da će do kraja XXI veka šteta od klimatskih kataklizmi iznositi 10% BDP država srednje razvijenosti.²⁴

Doprinos Radne grupe III Petom IPCC izveštaju, ukazuje da bi bilo moguće da se upotrebom širokog niza tehnoloških mera i promena ponašanja ograniči porast globalne srednje temperature vazduha na dva stepena u odnosu na pre-industrijski nivo. Međutim, samo velike institucionalne i tehnološke promene mogu pružiti mogućnost da globalno zagrevanje ne premaši ovaj prag.²⁵

Uticao promena klime na neki region, naselje ili ekosistem zavisi od vrste opasnosti kojoj su izloženi, nivou izloženosti i povredivost ljudi ili ekosistema na taj rizik. Zaključci izveštaja objavljenog u martu 2014. godine (AR5, radna grupa br. 2.²⁶) koji se odnose na povredivost prirodnih i društvenih sistema su:

1. U poslednjih nekoliko decenija promene klime su uticale na prirodne i društvene sisteme na svim kontinentima i širom okeana.
2. U mnogim regionima promene u padavinama ili otapanje snega i leda su dovele do promene hidrološkog sistema ugrožavajući zalihe vode i količinu vode u rekama. To može da dovede do sukoba oko nedovoljnih zaliha vode.

24 Л. Ю. Воробьев; А. В. Акимов; И. Ю. Соколов, *opus citatum*.

25 *Ibidem*.

26 Izveštaj, naslovljen Klimatske promene, Uticaji, Adaptacija i ranjivost (*Fifth Assessment Report – Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability (Summary for Policymakers)*), od Radne grupe 2, IPCC-ija, detaljno analizira uticaje sadašnjih klimatskih promena, buduće rizike od promena klime i mogućnosti za preduzimanje efektivnih akcija za smanjenje rizika. Zaključak izveštaja je da odgovor na klimatske promene implicira donošenje izbora o rizicima u svetu koji se menja. Priroda rizika klimatskih promena je nedvosmisleno jasna, ali uprkos tome klimatske promene i dalje mogu nastaviti da spremaju iznenađenja. Izveštaj je prepoznao povredivo stanovništvo, industrije i ekosisteme širom sveta. Takođe ukazuje da rizik od promene klime potiče od povredivosti (nedostatak spremnosti) i izloženost koja se preklapa opasnostima (pokreće klimatske pojave ili trendove). Svaka od ove 3 komponente, može biti cilj za mudre aktivnosti usmerene ka smanjenju rizika.

3. Mnoge kopnene, slatkovodne i morske vrste su promenila svoja staništa, sezonske aktivnosti, migratorne puteve i brojnost kako bi se prilagodile postojećim promenama klime. Mnoge vrste se suočavaju sa povećanim rizikom od istrebljenja posebno što promene klime deluju u interakciji sa drugim opasnostima kao što su promene staništa, prekomerna eksploatacija, zagađenje ili pojava invazivnih vrsta.
4. Negativni uticaji promena klime na useve su jači od pozitivnih uticaja dovodeći do otežanog pristupa hrani kao i ugrožavanja stabilnosti cena hrane.
5. Uticaji skorašnjih klimatskih ekstrema, kao što su toplotni talasi, suše, poplave, cikloni i požari otkrivaju značajnu povredivost i izloženost ekosistema i društvenih sistema na promene klime.
6. Opasnosti od promena klime pojačavaju ostale opasnosti često sa negativnim uticajima na životne uslove, posebno siromašnih. Tokom XXI veka uticaji promene klime će dovesti do usporavanja ekonomskog rasta što će dovesti do problema u smanjenju siromaštva i dostupnosti hrane.
7. Upravljanje klimatskim rizicima uključuje donošenje odluka u svetu koji se menja uz stalnu neizvesnost u vezi sa jačinom i vremenom uticaja promena klime.

U zaključcima AR5-radna grupa II se ističe da nacionalne i lokalne vlade mogu da unaprede planiranje i primenu mera za adaptaciju kroz akcije u drugim sektorima kao što su zaštita povredljivih-ranjivih grupa, podrška diversifikaciji ekonomije i obezbeđenje finansijske podrške, kao i da brže i veće promene klime povećavaju verovatnoću probijanja limita prilagođavanja.

Kao najznačajniji rizici za Evropu su identifikovani: povećani gubici (ekonomski i ljudskih života) usled poplava u rečnim basenima i na obali, pojačane restrikcije vode u kombinaciji sa povećanom potražnjom za vodom i povećani gubici (ekonomski i ljudskih života) zbog ekstremnih toplotnih talasa (uticaj na zdravlje ljudi, produktivnost, poljoprivredne prinose, kvalitet vazduha, požari).

Nastale klimatske promene zahtevaće velika ljudska prilagođavanja (adaptacije) i značajne kapitalne investicije za finansiranje mera ublažavanja. Mere se odnose na: ekonomičnije iskorišćavanje deficitarnih vodenih resursa; prilagođavanje standarda izgradnje građevinskih objekata, kako bi se obezbedila stabilnost zgrada u uslovima delovanja izmenjenih klimatskih prilika u budućnosti i ekstremnih vremenskih pojava; izgradnje zaštitnih bedema

od poplava; stvaranje biljnih kultura otpornih na sušu; odabiranje postojećih šumskih vrsta i racionalnih metoda upravljanja šumama manje osetljivih na uragane i požare; uređenje teritorija i koridora koji će pomagati migraciji životinja. Klimatske promene u velikim gradovima ispoljavaće se kroz povećanje prosečne temperature vazduha, sve veću neravnomernost pojave padavina, pojačavanje efekta „ostrva toplote“, učestalost opasnih vremenskih pojava, ekstremnih temperatura i dr. Promena klime će doći mnoge programe, usluge i infrastrukturu gradova u celini, koji su u nadležnosti uprava gradova, kao što su: zdravstvena zaštita, vodosnabdevanje, kanalizacija, saobraćaj, elektroenergetika, parkovi i gradske šume, socijalna zaštita i posebne službe. U ovim izmenjenim uslovima posebno će biti ugroženi: stariji, deca, hronični bolesnici, osobe sa posebnim potrebama, siromašni i beskućnici.²⁷

Jedan od bitnih načina za smanjenje uticaja globalnog zagrevanja i povećanih klimatskih promena jeste kroz smanjivanje energetske potrošnje. To se može ostvariti smanjivanjem rasta populacije i/ili smanjenjem energije po glavi i/ili smanjenjem potrošnje.²⁸ Smanjenje energetske potrošnje može biti ostvareno kroz konverziju i veću efikasnost. Konverzija energije je jednostavan, efikasan i jeftin način da se sačuva ogromna količina električna energije. Objekti koriste veliku količinu energije za grejanje i hlađenje prostora. Mehanizmi konverzije za objekte podrazumevaju primenu boljih i debljih izolacionih materijala, kao meru za značajnije smanjivanje gubitka toplote.

Veća proizvodnja solarne, nuklearne, geotermalne, hidro energije i energije vetra je moguća, ali to zahteva određene mere, kao što je uvođenje poreza na ugljenik, čime bi ti izvori postali konkurentniji gasu ili uglju, koji je veoma jeftin. Takva mera je, međutim, i dalje sporna u mnogim državama. Da bi izvori energije kao što su sunce ili vetar, koji zavise od vremenskih prilika, bili konkurentniji, takođe je potrebno unapređenje tehnologije, prvenstveno naći način kako efikasnije čuvati tako dobijenu energiju.

Konstruisanje i korišćenje više energetski efikasnijih kućnih uređaja, malih automobila i vozila javnog saobraćaja mogu značajno smanjiti potrošnju energije i emisiju ugljen-dioksida. Takva praksa je takođe komponenta koncepta ozelenjavanja koji se sve više koristi u poslednjih nekoliko godina u vezi sa rastom svesti o ozbiljnosti globalnih klimatskih promena. Ozelenjavanje se ovde koristi da označi znanja i praksu koja može doves-

27 D. Mlađan, *Bezbednost u vanrednim situacijama*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015.

28 K. B. Paul, *Environmental Hazards and Disasters: Contexts, Perspectives and Management*. John Wiley & Sons, 2011.

ti do više ekološkog načina života, koji može pomoći u zaštiti životne sredine i u održavanju njenih resursa za sadašnje i buduće generacije.²⁹ Poput koncepta održivog razvoja, koncept ozelenjavanja naglašava buduće posledice trenutnih praksi. To podrazumeva promenu perspektive od onih rešenja koja dovode do nepotrebnog trošenja resursa, prema aktivnostima koje izazivaju malo ili nimalo štete po životnu sredinu. Koncept ozelenjavanja obuhvata tri glavne karakteristike: ograničavanje korišćenja prirodnih resursa, a naročito onih neobnovljivih; upotreba ekoloških proizvoda u svakodnevnom životu stanovništva; uvođenje u praksu reciklaže i ponovne upotrebe mnogih proizvoda kako bi se smanjio otpad (Osborn, 2010). U suštini, termini „zeleni“ ili „ozelenjavanje“ otelotvoruju principe održivog razvoja, ali on podrazumeva i obnavljanje postojećih kapaciteta.³⁰

Zaključak

Jedno je sigurno: našu civilizaciju očekuje neizvesna klimatska budućnost. Promena klime je globalni problem, ali se posledice već osećaju pre svega na regionalnom i lokalnom nivou. Od početka devedesetih godina međuvladina grupa eksperata za klimatske promene (IPCC -International Panel for Climate Change) razvija i usavršava razne scenarije emisija gasova i posledica koji se očekuju u budućnosti. Scenariji su pravljani prema različitim pretpostavkama o karakteru i intenzitetu ekonomskog i socijalnog razvoja planete Zemlje, a takođe uzimajući u obzir i specifičnosti geografskog položaja i nacionalnih razlika zemalja. Od poslednjeg (četvrtog) IPCC izveštaja, objavljenog 2007.godine, pojavila su se potpuno nova saznanja o ublažavanju klimatskih promena i unapređeni su klimatski modeli. Autori novog, Petog IPCC izveštaja iz 2014. godine su obuhvatili 10000 referenci naučne literature u 16 poglavlja. Takođe u najnovijem izveštaju iz 2015. godine sačinjene su posebne studije koje razmatraju buduće projekcije problema urbanih područja, povezujući klimatske, infrastrukturne, demografske i energetske aspekte urbanizacije i života na planeti.

Opšti zaključak naučnika je "Sa verovatnoćom ne manjom od 90% klimatske promene koje su se dešavale poslednjih decenija izazvane su antropogenim povećanjem efekta staklene bašte koji je prouzrokovan emisijom pomenutih gasova i krčenjem šuma" (izvor: Воробьев i dr., 2011). U poslednjih

29 D. Mlađan, opus citatum.

30 K. Paul, opus citatum.

nekoliko decenija promene klime su uticale na prirodne i društvene sisteme na svim kontinentima i širom okeana. Adaptacija kratkoročno i dugoročno može da pomogne da se smanji rizik od uticaja koji se ne može izbeći, ali postoje granice adaptacije. Emisija gasova staklene bašte u nekim sektorima se mogu smanjiti lakše nego u drugim. Uprkos velikim dostignućima na polju obnovljivih izvora energije, svet je i dalje zavisn od fosilnih goriva koje snabdeva strujom kuće i preduzeća, koje pokreće automobile, kamione, avione i brodove.

Smanjeno krčenje šuma, energetska efikasnost, električne energije, zgrade i automobili su jednostavniji načini. Avijacija, teški kamioni, okeanski brodovi i poljoprivreda su komplikovanije. Tehnologije sa ogromnim potencijalom za smanjenje gasova staklene bašte uključuju upravljanje potrošnjom, energetska efikasnost, sunce, vetar, bioenergiju i nuklearne elektrane. Pобољшanje briga o Zemlji predstavlja velike mogućnosti ne samo za klimu, nego i za biodiverzitet i ekosistem. Definisane toga šta predstavlja dozvoljeni pokazatelj gornje granice budućeg povećanja globalne temperature, postavlja, fundamentalna pitanja za međunarodnu zajednicu i vlasti svih zemalja a tiču se odgovornosti za bezbednost stanovništva na planeti Zemlji. Primarni cilj ublažavanja klimatskih promena je odvajanje emisije gasova sa efektom staklene bašte od rasta ekonomije i broja stanovništva. Obezbeđivanjem pristupa električnoj energiji i smanjenjem zagađenja vazduha, mnoge mere ublažavanja mogu doprineti održivom razvoju. Međunarodna saradnja je ključ za postizanje ciljeva ublažavanja. Poruka koju šalje nauka je nedvosmislena: kako bi se izbegle smetnje u klimatskom sistemu, moramo prestati da se ponašamo kao što smo do sada“ (business as usual).

Na konferenciji Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama u Kopenhagenu 2009. godine, većina zemalja učesnica su se obavezale na smanjenje emisije gasove staklene bašte između 5% i 40% do 2020. godine. Kina i SAD koje zajedno proizvode blizu 45% ukupnog ugljen-dioksida dogovorile su se po prvi put 2014. godine o smanjenju emisije štetnih gasova (npr., SAD sa 28 na 26% do 2025. godine). Iako se konferencija o klimi u Kopenhagenu smatra za neuspešnu u postizanju datog cilja, ipak je postignut delimičan uspeh u smanjenju degradacije šuma (Brazil i Indonezija).

Ukidanje upotrebe fosilnih goriva do kraja veka, o čemu su se dogovorili lideri Grupe sedam industrijski najrazvijeniji zemalja, predstavlja cilj čije ispunjenje zahteva dramatične promene i prevladavanje prepreka povezanih s tehnologijom, finansijama i političkom voljom. U mesecu decembru 2015. godine u Parizu će se održati ključna međunarodna konferencija o globalnom sporazumu o smanjenju emisije gasova sa efektom staklene bašte, od čijih rezultata u mnogome zavisi budućnost i bezbednost stanovništva na Planeti Zemlji.

Literatura

1. Agencija za zaštitu životne sredine, Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2010. godinu. Beograd, 2011.
2. Воробьев, Л. Ю; Акимов, А. В; Соколов И. Ю; Комплексная безопасность человека, учебное пособие, Москва ФГУ ВНИИ ГОЧС, 2011.
3. Dankers R; Hiederer R; Extreme Temperatures and Precipitation in Europe: Analysis of a High-Resolution Climate Change Scenario, JRC Scientific and Technical Report, EC, 2008, pp. 44.
4. Drugi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime koji je u pripremi (Rezime poglavlja promene klime, pogodnost i adaptacija drugog izveštaja R. Srbije (radna verzija iz aprila 2015. godine)
5. IPCC, Climate Change, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2014, 151 pp.
6. IPCC, Summary for Policymakers. In: Climate Change, The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2013. [Stocker F; Qin K; Plattner M; Tignor K; Allen J; Boschung A; Nauels Y; Xia V; P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013.
7. Lazović Z; Đokić A; Climate Change Gap: An Overview of Recent Research in Serbia“. 14 GeoConference on Nano, Bio and Green – Technologies for a Sustainable Future. Conference Proceedings Vol. III. Albena, Bulgaria, 2014, 473–480.
8. Mihailovic T; Lalic B; Dreškovic N; Mimic G; Djurdjevic V; Jancic M; Climate change effects on crop yields in Serbia and related shifts of Köppen climate zones under the SRES-A1B and SRES-A2, *Int. J. Climatol.*, 2014.
9. Milojković, B; Mlađan, M; Adaptivno upravljanje zaštitom i spašavanjem od poplava i bujica – prilagođavanje poplavnom riziku, *Bezbednost*, godina LII, 2010, 1:172-237.

10. Mlađan D; Bezbednost u vanrednim situacijama, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015.
11. Prvi izveštaj Republike Srbije prema okvirnoj Konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime (INC) Vlada je usvojila i isti je podnet UNFCCC 2010. godine.
12. Popović T; Đorđević M; Živković B; Jović M; Promena klime u Srbiji i očekivani uticaj. Agencija za zaštitu životne sredine, 2009. www.sepa.gov.rs/download/2_T_Popovic_V_DJurdjevic_i%20dr_Prom_klime_i_uticaji.pdf, pristupljeno 20. 10. 2014.
13. Paul, K. B; Environmental Hazards and Disasters: Contexts, Perspectives and Management. John Wiley & Sons, 2011.
14. Radulovic S; Bobic A; Cvejic J; Tutundzic A; Growing Cities in Serbia in the Light of Projected Global Warming: The Situation in Urban Morphological Zones“. *Urban Forestry & Urban Greening*, 14 (1), 99–106. doi: 10.1016/j.ufug.2014.12.002.
15. Rebecca R, This Is What Our Hellish World Will Look Like After We Hit the Global Warming Tipping Point, objavljenog na internet portalu New Republic 21.12.2014. godine, www.freerepublic.com/focus/f-news/3240181/posts.
16. Republički hidrometeorološki zavod (RHMZ) Republike Srbije, Skraćeni peti izveštaj IPCC, Beograd, 2014.
17. Ruml M; Vuković A; Vujadinović M; Đurđević V; Ranković-Vasić Z; Atanacković Z; Sivčev B; Marković N; Matijašević S; Petrović N; On the use of regional climate models: Implications for climate change for viticulture in Serbia. *Agriculture and Forest Meteorology*, 2012, 158: 53-62.
18. Osborn S; Definition of going green, <http://www.ehow.com/facts4926406-definition-going-green.html>, 2010.
19. Sekulić, G; Dimović D; Kalmar Z; Todorović N; Procena ranjivosti na klimatske promene, Izdavači: WWF (Svetski fond za prirodu), Centar za unapređenje životne sredine, Beograd, 2012.
20. UN, South Eastern European Disaster Risk Mitigation and Adaptation Initiative. Risk Assessment for South Eastern Europe. Desk Studz Review. UN ISDR. The World Bank, 2008.
21. http://www.unisdr.org/files/1741_SouthEasternEuropeDRMitigation.pdf

22. <https://www.ipcc.ch/organization/organization.shtmldobarpredak.com/2014/05/13/najnoviji-izvestaji-ipcc>
23. https://www.ipcc.ch/working_groups/working_groups.shtml
24. <http://bit.ly/1m0uXO5>
25. IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change, The Physical Science Basis (Summary for Policymakers), 2013.
26. IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change, Impacts, Adaptation, and Vulnerability (Summary for Policymakers), 2014.
27. IPCC, Fifth Assessment Report – Climate Change Mitigation of Climate Change (Summary for Policymakers), 2014
28. NASA, Satelitski snimci.

SECURITY OF POPULATION IN TERMS OF GLOBAL CLIMATE CHANGE

Dragan Mlađan

Boban Milojković

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Climate has always had a significant impact on human society. In the XXI century human civilization faced an increased risk of anthropogenic climate change on Earth. This risk is primarily caused by the formation of the negative consequences of global warming, which could lead to a global disaster already in the middle of the XXI century, and local disasters related to the heating of the Earth, such as hurricanes and floods, high temperatures, melting ice caps, etc., Occur today. In this connection, the paper discusses the security of the population in terms of global climate change in the world. Because of its complexity, and unpredictability, as well as the enormous potential overall impact on some or all sectors of social and economic life, climate change will represent an important factor in making decisions, especially those relating to the safety of citizens.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београ

343.9.02(082)

343.341(082)

323.28(082)

СУПРОТСТАВЉАЊЕ савременом организованом криминалу и тероризму. 6 / [уредници Владимир Цветковић ... и др.]. - Београд : Криминалистичко-полицијска академија, 2015 (Београд : Пекограф). - 426 стр. : илустр. ; 24 см. - (Едиција *Asphaleia* ; књ. 8)

Текст ћир. и лат. - Тираж 150. - Стр. 5-6: Предговор / Саша Мијалковић. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - *Summaries*.

ISBN 978-86-7020-333-4

а) Организовани криминалитет - Сузбијање - Зборници б) Тероризам - Сузбијање - Зборници

COBISS.SR-ID 218844684