

UDK: 343.326:351.746.2
Godina IV, broj 1, 2010, str. 26–43
Izvorni naučni rad
Novembar 2009.

UTICAJ TERORISTIČKE PRETNJE NA PROMENU POLICIJSKE FUNKCIJE

*Nenad S. Milić**

Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu

APSTRAKT

Autor nastoji da u tekstu odgovori na pitanje da li koncept rada policije u zajednici može biti podjednako efikasan i na planu suprotstavljanja terorističkoj pretnji. Osnovna pretpostavka analize jeste da je koncept uslužnog orijentisanog rada policije u zajednici nastao na slabostima tradicionalnog, reaktivnog modela i da danas niko ne dovodi u pitanje njegovu superiornost kada je reč o suprotstavljanju klasičnom kriminalitetu. Nakon terorističkih napada 11. septembra 2001. godine nastaju izazovi za koncept rada policije u zajednici i težnje ka povratku na stari, tradicionalni model koji se smatra prihvatljivijim za novo okruženje u kojem se vrši policijska funkcija. Autor iznosi argumente kojima potkrepljuje tezu da se policija u suprotstavljanju terorizmu, jednako kao i klasičnom kriminalu, mora osloniti na zajednicu. Partnerski odnosi policije i zajednice zasnovani na poverenju i uzajamnom poštovanju mogu rezultirati informacijama o planiranju terorističkih akata. Umesto da koncept uslužnog orijentisanog rada u zajednici potisne u drugi plan, policija treba da intenzivira napor u njegovoj implementaciji jer partnerstvo i veze koje su stvorene između policije i zajednice mogu voditi znatno efikasnijoj zaštiti građana od terorističkih pretnji.

Ključne reči: policija, terorizam, policija u zajednici, partnerstvo.

Retko kada je neki događaj u istoriji imao toliko uticaja na kolektivno razmišljanje kao što je to teroristički napad 11. septembra 2001. godine. Mnogi

* nenad.milic@kpa.edu.rs

će reći da se svet pre 11. septembra po mnogo čemu razlikuje od onoga kakav je danas. Tog dana u seriji koordiniranih napada u SAD život je izgubilo oko 3 000 ljudi. Nakon ovih događaja Amerika je pokrenula kampanju borbe protiv globalnog terorizma, a prvi na meti bili su Al Kaida i Osama bin Laden i izvršene su invazije na Avganistan i Irak. Za kratko vreme borba protiv terorizma našla se u vrhu prioriteta nacionalnih sistema bezbednosti širom sveta. U velikom broju država usvojeni su strogi antiteroristički zakoni koje službama bezbednosti daju jača ovlašćenja, dok se uslovi primene postojećih proširuju. U isto vreme borci za zaštitu ljudskih prava upozoravaju da ekstenzivno tumačenje i primena pojedinih odredbi antiterorističkih zakona, poput onih o kontroli sredstava komunikacija, ograničavanju slobode kretanja, saslušavanju bez prisustva advokata i dr., ugrožavaju ljudska prava i slobode. Međutim, oni su naglašani konstatacijama da je veoma teško uspostaviti balans između zaštite nacije od terorizma, s jedne strane, i očuvanja građanskih prava i sloboda, s druge strane. Govoreći o nastaloj protivrečnosti Danijel Pletka (Danielle Pletka) ističe: „To je jedno zamršeno klupko, jer slobode koje mi cenimo i koje nas karakterišu kao zemlju jesu ujedno slobode koje omogućavaju teroristima da nekažnjeno operišu u našoj sredini”.¹

Uočeni propusti i slabosti podstakli su reorganizaciju obaveštajno-bezbednosnih struktura širom sveta. Tako je u SAD osnovano Ministarstvo nacionalne bezbednosti (*United States Department of Homeland Security*) sa zadatkom da objedini rad više od dvadeset bezbednosnih agencija radi efikasnije zaštite od terorističkih napada. Sličan trend osnivanja novih organizacionih jedinica sa zadatkom centralizacije i koordinacije aktivnosti subjekata bezbednosti u suprotstavljanju terorizmu primećuje se i u drugim državama.² Ove organizacione jedinice postaju glavni nosioci suprotstavljanja terorističkoj pretnji na nacionalnom nivou. Polazeći od značaja koji one imaju u okvirima svojih (nacionalnih) sistema bezbednosti, zakonskih ovlašćenja i materijalnih resursa koji im stoje na raspolaganju, one su često jedine odgovorne za (ne)uspehe na polju borbe protiv terorizma. Međutim, pažnja koja se u nacionalnim strategijama suprotstavljanja terorizmu pridaje ovim subjektima, može voditi zanemarivanju nekih drugih, čiji doprinos zaštiti nacije od terorizma često ostaje zapostavljen. Reč je o lokalnim (područnim) policijskim organizacionim jedinicama.

1 Opširnije o tome videti na: <http://www.voanews.com/Serbian/archive/2006-09/2006-09-09-voa2.cfm?renderforprint=1&textonly=1&&TEXTMODE=1&CFID=327065604&CFTOKEN=31096353&jsessionid=00308cffff1ec740940e7c407641685f7f3f,01/10/2009>.

2 Na primer, u Švajcarskoj se formira Odeljenje za borbu protiv terorizma koje organizaciono pripada Federalnoj kriminalističkoj policiji (*Swiss Confederation Fedpol — Federal Criminal Police Counter-terrorism Division*). Detaljnije videti na: <http://pforum.isn.ethz.ch/docs/6A3C371F-65B0-58E9-2C6977EF61F41446.pdf>.

Sprečavanje, otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela, prekršaja i drugih delikata predstavljaju osnovne zadatke policijskih službenika na lokalnom području. U zavisnosti od karakteristika (problematike) teritorije za koju su nadležni i linije rada, oni postupaju povodom različitih pojava oblika ovih delikata — od lakših do onih koji su teži i društveno opasniji. Sa nekima od njih susreću se svakodnevno (krivična dela klasičnog kriminaliteta poput razbojništva, krađa i dr.), dok sa nekima izuzetno retko. Jedna takva grupa delikata koja se retko nalazi u fokusu policijskog postupanja na lokalnom području jesu krivična dela terorizma. Ako se ima u vidu kompleksnost pomenutih krivičnih dela (međunarodni karakter, politički motivi, visok stepen organizovanosti i dr.), donekle se može razumeti zašto su ova krivična dela „istisnuta” iz fokusa lokalnog policijskog postupanja i postala isključiv predmet rada „viših”, centralizovanih i specijalizovanih, obaveštajno-bezbednosnih službi. Jednostavnije rečeno, ustalilo se shvatanje da efikasno suprotstavljanje ovakvom tipu kriminalne aktivnosti prevazilazi kapacitete lokalnih policijskih organizacija. Kao posledica toga, ne samo da su se antiteroristički zadaci retko pronalazili u lokalnoj policijskoj praksi, već su se i u nastavnim planovima i programima osnovne policijske obuke retko mogli pronaći sadržaji koji bi se odnosili na specifičnosti prevencije i represije krivičnih dela terorizma. Ako se tome doda otpor obaveštajno-bezbednosnih organa da saznanja i podatke podele sa kolegama na „lokalu”, pravdajući to zaštitom tajnosti podataka ili izvora iz kojih su oni dobijeni, činjenica da se lokalne policijske organizacione jedinice nisu smatrale delom „fronta” borbe protiv terorizma postaje očigledna.

Kada je reč o borbi protiv terorizma, lokalni policijski službenici se pre svega doživljavaju kao oni koji prvi treba da reaguju nakon izvršenog terorističkog akta i, u zavisnosti od brzine reagovanja i nivoa obučenosti, mogu imati odlučujuću ulogu u smanjenju broja žrtava i sprečavanju širenja posledica terorističkog akta. Dakle, od njih se očekuje da budu efikasna „prva linija reagovanja” na teroristički akt, pri čemu se zanemaruje njihova uloga kao „prve linije prevencije” terorističkog akta.³ Kao posledica toga aktivnosti koje se preduzimaju na planu sprečavanja terorističkog akta nisu efikasne u onoj meri u kojoj bi mogle da budu. Uzmimo primer SAD gde postoji nešto više od 730 000 pripadnika lokalnih policijskih snaga, a svega 13 000 agenata Federalnog istražnog biroa (FBI) u čijoj nadležnosti je, između ostalog, suprotstavljanje terorizmu.⁴ Odnos prethodno navedenih cifara ukazuje na to da je mnogo veća verovatnoća da će lokalni policijski službenici

3 William Bratton and George Kelling, “Policing Terrorism”, *Civic Bulletin* 43, Manhattan Institute for Policy Research, September 2006, p. 1.

4 Podatak o broju pripadnika lokalnih policija u SAD odnosi se na 2004. godinu. Detaljnije o tome videti na: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/lawenf.htm>, 15/09/2009. Podatak o broju agenata FBI odnosi se na juni 2009. godine; detaljnije videti na: <http://www.fbi.gov/quickfacts.htm>, 15/09/2009.

vršeći svakodnevne poslove na pozorničkom odnosno patrolnom rejonu, naići na lica koja se bave terorističkim aktivnostima, ili pak na indicije i dokaze koji upućuju na to da je u toku priprema terorističkog akta.⁵ Nije slučajno da se u policijskoj praksi već duže vreme ustalilo shvatanje o policajcima pozornicima kao „očima i ušima” policije zbog učestalih kontakata koje imaju sa građanima i neposrednog uvida u probleme na svom patrolnom području. Od toga kako oni vrše poslove iz svoje nadležnosti umnogome će zavisiti efikasnost policijske organizacione jedinice u suprotstavljanju terorističkoj pretnji. Ne samo što su u prilici da uoče sumnjive aktivnosti koje ukazuju na pripremanje terorističkog akta, već su upravo lokalne policijske snage te koje se najčešće angažuju na proveru osnovanosti dojava građana u pogledu sumnjivih lica i ponašanja.

Kada govore o sposobnostima lokalnih policijskih službenika da se efikasno suprotstave izvršiocima krivičnih dela terorizma, brojni autori ističu da oni treba da usvoje nov pristup (metodiku rada) kako bi postali efikasni na planu sprečavanja terorističkih akata. Međutim, da li znanja i iskustva koja već poseduju, a koja su sticana kroz svakodnevnu praksu suprotstavljanja krivičnim delima klasičnog kriminaliteta, mogu biti od koristi u suprotstavljanju terorističkoj pretnji, odnosno, u kojoj meri postoji sličnost u ponašanju terorista i „lopova”, „razbojnika”, „ubica”, „prevaranata” i drugih izvršilaca krivičnih dela klasičnog kriminaliteta? Iako nema suštinskih razlika u mehanizmu nastanka krivičnih dela klasičnog kriminaliteta i krivičnih dela terorizma, neke razlike se primećuju kod samih izvršilaca.⁶ Pre svega, motivi terorista, u čijoj osnovi se nalazi težnja ka ostvarivanju političkih, ideoloških, religijskih ili drugih ciljeva, jesu, po pravilu, mnogo jači nego što je to slučaj sa motivima izvršilaca klasičnih krivičnih dela. Dok klasičan izvršilac teži neposrednom zadovoljenju svojih ciljeva („uzmi ovde i sada”),

5 Dva policijska službenika u civilu primetila su 5. jula 2005. godine, u gradu Torensu u Kaliforniji, auto koji je sporo prilazio Ševron stanici. Iznenada auto se zaustavio i iz njega su izletela dva lica sa ski-maskama na glavi i pod pretnjom oružja od službenika oduzeli 252 dolara. Veštom intervencijom policijskih službenika razbojnici su lišeni slobode. Kasnijim pretresom njihovog stana pronađeni su literatura koja propagira džihad i planovi bombaških napada na sinagoge u Los Anđelesu. Takođe, interesantan je primer iz domaće prakse, kada su pripadnici MUP-a Republike Srbije tokom redovne patrole pronašli u vozu na relaciji Beograd–Subotica Abdel Madžid Bušaru, osumnjičenog za učešće u terorističkom napadu na železničku stanicu u Madridu 2004. godine, za kojim je španske policije raspisala poternicu.

6 U oba slučaja nastupanju posledice prethodi određeni (logičan) sled radnji. Klasičan izvršilac krivičnih dela mora da odabere metu (objekat napada) i pronađe najbolji način kako da joj priđe i postigne cilj, a da ne bude primećen od strane slučajnih prolaznika, komšija ili drugih lica, mora da se opredeli za način na koji će izvršiti krivično delo, da isplanira kako će sakriti plen ili ukloniti telo, kako da se neopaženo udalji sa mesta izvršenja itd. Terorista mora da dođe u posed materijala neophodnog za sklapanje eksplozivne naprave ili drugog sredstva izvršenja, mora da odabere metu napada čijim uništenjem može ostvariti cilj (izazivanje straha), da isplanira kako da priđe meti napada a da ne bude uhvaćen, da ima spreman rezervni plan o postupanju u slučaju da bude otkriven pre nego priđe objektu napada i dr.

terorista zna da se njegovi ciljevi ne ostvaruju ni brzo ni lako, pa njegov motiv mora biti jači, a on mnogo više istrajniji kako bi uvideo rezultate svojih aktivnosti.⁷ Osim toga, izvršiocu terorističkih akata su u većoj meri „timski igrači” nego što je to slučaj sa izvršiocima klasičnih krivičnih dela koji su, pre svega, orijentisani ka sebi, a u odnosima sa drugim izvršiocima rukovode se načelom „kriminalac kriminalcu ne veruje”. Tipičnog izvršioca krivičnih dela klasičnog kriminaliteta obično karakteriše nedostatak discipline, niži stepen formalnog obrazovanja, zavisnost od narkotika i sl. Terorista je u daleko većoj meri disciplinovan i teži da se ni po čemu (ponašanje, status u društvu i sl.) ne razlikuje od običnih građana. Takođe, izvršiocu krivičnih dela klasičnog kriminaliteta često su manje obučeni za vršenje kriminalnih aktivnosti i mogu da poseduju izvesno znanje koje su samostalno stekli tokom svoje kriminalne karijere, kroz kontakte sa ostalim kriminalcima (npr. tokom boravka u zatvoru). Izvršiocu terorističkih akata neophodna znanja i veštine često stižu kroz uređen proces edukacije u tzv. kampovima za obuku. Da je obuka terorista često na visokom nivou svedoče brojni video snimci zapljenjeni tokom intervencije u Avganistanu ili pak u džunglama Južne Amerike. Takođe, tipičan izvršilac krivičnih dela nastoji da ima jasnu „izlaznu strategiju”, odnosno razrađen plan kako će pobeći organima gonjenja i neometano uživati u pribavljenoj koristi, dok su teroristi orijentisani na sam čin izvršenja, a plan udaljavanja sa mesta izvršenja je u velikoj meri podređen maksimizaciji efekata terorističkog akta, o čemu svedoče i brojni samoubilački napadi terorista širom sveta.

Kako će izgledati kriminalni ili teroristički akt u velikoj meri zavisi od prilika i okolnosti u čijem kontekstu se on manifestuje. Svaka pojedinačna prilika da se izvrši krivično delo zahtevaće određene racionalne izbore izvršioca, koji će determinisati način njegovog izvršenja, odnosno sled radnji koje će se preduzeti u tom cilju. Tako, sled radnji koje će prethoditi krađi iz kuće na periferiji grada može se u velikoj meri razlikovati od radnji koje prethode krađi iz stana u nekoj višespratnici u centru grada. Isto tako način ulaska u objekat zavisice u velikoj meri od toga da li učinilac raspolaže odgovarajućim alatom, stručnim znanjima, veštinama itd. Dakle, razlike u načinima na koje se manifestuju krivična dela klasičnog kriminaliteta mogu biti brojne i nekad su veće nego što su to razlike koje postoje između klasičnih krivičnih dela i terorističkih akata. Vladimir Krivokapić primećuje da „terorizam često ima sve karakteristike drugih oblika tajnog kriminalnog udruživanja, a koji nemaju političku motivaciju (narko-kriminal, korupcija, pranje novca) i baš zbog njihovog preplitanja i sažimanja,

⁷ Klasični izvršiocu krivičnih dela se između sebe u velikoj meri razlikuju u motivaciji i posvećenosti izvršenju kriminalnog čina. Na primer, serijske ubice ubistva planiraju podjednako detaljno i pažljivo kao što to čine teroristi i jednako kao oni posvećeni su ostvarenju svog cilja.

terorizam delimično gubi karakter isključivo političke inkriminacije”.⁸ Osim toga, razlike između klasičnih izvršilaca krivičnih dela mogu biti izraženije nego što je to slučaj sa razlikama koje postoje u njihovom poređenju sa izvršiocima krivičnih dela terorizma.⁹ Tome treba dodati činjenicu da se teroristi često pojavljuju i u ulozi izvršilaca krivičnih dela klasičnog kriminaliteta (krađe, razbojništva, trgovina drogom, falsifikovanje isprava, prevare itd.) da bi došli do sredstava za pripremu i izvršenje terorističkih akata i obezbedili svoju egzistenciju. Ako se ima u vidu prethodno navedeno, za očekivati je da policijski službenici mogu biti podjednako efikasni u suprotstavljanju terorističkoj pretnji, kao što je to slučaj sa krivičnim delima klasičnog kriminaliteta. Terorističke akte treba posmatrati kao grupu krivičnih dela koja poseduje određene specifičnosti koje ih odvajaju od drugih grupa krivičnih dela, kao što, na primer, krivična dela privrednog kriminaliteta poseduju specifičnosti koje njihovo otkrivanje i rasvetljavanje čine drugačijim od načina otkrivanja, rasvetljavanja i dokazivanja krivičnih dela klasičnog kriminaliteta. Onog trenutka kada policijski službenici ovladaju metodikom njihovog otkrivanja i rasvetljavanja, najveća barijera učešću lokalnih policijskih snaga u suprotstavljanju terorističkoj pretnji biće otklonjena. Rejmond Keli (Raymond Kelly), visoki rukovodilac policije Njujorka, kaže: „Dani kada ste mogli samo da se fokusirate na borbu protiv kriminaliteta i delikte koji narušavaju kvalitet života u zajednici su prošli. Ne samo da sada ne treba da odustanemo od toga — to je osnovni cilj policijske organizacije — nego sada imamo čitavu novu oblast kojoj treba da se posvetimo. Ona će biti predmet naše pažnje dugo, dugo vremena...”¹⁰

Obeležja policijske funkcije pre napada 11. septembra: put od tradicionalnog modela vršenja policijske funkcije ka konceptu rada policije u zajednici

Model policijske organizacije koji je bio dominantan tokom dvadesetog veka označava se kao „klasičan” ili „tradicionalan” i nastao je kao rezultat potrebe za depolitizacijom, profesionalizacijom i suzbijanjem korupcije u redovima policije. Karakteriše ga postojanje centralizovane, hijerarhijske, birokratske i zatvorene organizacije sa jasno definisanim, usko postavljenim ciljem — kontrola kriminaliteta. U središtu policijskog postupanja jeste reagovanje na pojedinačne incidente, a ne na uzroke koji do njih dovode. Delujući na incidente, policija se nije

8 Vladimir Krivokapić, „Specijalistička edukacija kao mera suprotstavljanja organizovanom kriminalu”, u: *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2006, str. 2.

9 Graeme Newman and Ronald Clarke, *Policing Terrorism: An Executive's Guide*, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services (COPS), 2008, Section 02, Brief 9.

10 Navedeno prema: <http://www.lib.jjay.cuny.edu/len/2002/12.31/page9.html>, 12/10/2009.

bavila uzrocima i uslovima koji produkuju kriminal, već njihovim manifestacijama, pa su oni iznova generisali nove incidente. Identifikacija, analiza i eliminisanje neposrednih uzroka kriminaliteta nisu se smatrali delom policijskog rada na suprotstavljanju kriminalitetu. Takvi, „socijalni” sadržaji, prepuštani su drugim subjektima da se njima bave. Policija se tako našla u ulozi „vatrogasca” i reagovala je tek ako i kada se nešto dogodi, i to, po pravilu, hitnim merama usmerenim na saniranje posledice. Iako je policija ulagala maksimalne napore kako bi rasvetlila što veći broj krivičnih dela, uvek bi se iznova vršila nova dela i produkovali novi izvršiooci. Ovakvo stanje izazivalo je osećaj nemoći, jer iako su cela organizacija i način rada policije bili podređeni suzbijanju kriminaliteta, rezultati se nisu prepoznavali — niti su građani bili zadovoljni radom policije, niti su zvanične statistike beležile pad stope kriminaliteta.

Međutim, jedan od suštinskih nedostataka ovog koncepta bio je distanciranje policije od građana. Potreba za izolacijom i izdvajanjem policije od građana, kako bi se osigurala nepristrasnost i izbegla korupcija, bio je jedan od osnovnih razloga koji je doveo do prelaska iz „političke” u „reformsku” eru razvoja policije i stvaranja tradicionalnog (klasičnog) modela policijske organizacije.¹¹ Smatralo se da će distanciranje policije od građana eliminisanjem policijske diskrecije putem povećane centralizacije, hijerarhijski strukturiranog odlučivanja oličenom u paramilitarnom modelu organizacije, preciznim određivanjem procedura i pravila postupanja koja su praćena stalnom kontrolom (supervizijom), čestim premeštanjem policajaca sa jednog geografskog područja na drugo i slično, biti moguće suzbiti korupciju. U tome se uspelo, ali nastojanje da se izbegne jedno „zlo”, vodilo je nastupanju drugog, mnogo većeg. Previdelo se da je zajednica glavni resurs sa enormnim potencijalima koji policiji mogu biti od koristi u vršenju njene funkcije, a koji su potpuno neiskorišćeni. Policija je prestala da vodi računa o potrebama zajednice, nije se smatrala obaveznom za tako nešto i bila je uskraćena za vredne informacije o licima i o uslovima koji produkuju kriminal. Na taj način policija je bila onemogućena da deluje u pretpolju kriminaliteta, a kada se krivično delo i izvrši, odsustvo saradnje sa građanima ozbiljno je limitiralo efikasnost u rasvetljavanju i pronalaženju izvršioca. Na kritičkoj analizi tradicionalnog modela, a pre svega njegovim obeležjima koja su vodila distanciranju policije od zajednice, koja je ne samo krajnji korisnik usluga već i najvažniji partner policije u radu, početkom osamdesetih godina prošlog veka nastaju osnove koncepta rada policije u zajednici (*community policing*).

11 Američki autori Džordž Keling i Mark Mur (Mark Moore) dali su periodizaciju istorijskog razvoja američke policije, gde u razvoju policije razlikuju tri ere: političku eru, reformsku i eru policije u zajednici. Opširnije o tome: George Kelling and Mark Moore, “The Evolving Strategy of Policing”, in: Oliver Willard (ed.), *Community Policing: Classical Readings*, Prentice Hall, 2000, pp. 96–117.

Koncept rada policije u zajednici zasniva se na ideji da „policijski službenici i građani rade zajedno te da na različite kreativne načine rešavaju aktuelne probleme lokalne zajednice koji se odnose na kriminal, strah od kriminala te različite oblike društvenih poremećaja. Radi se o filozofiji koja u svojoj osnovi ima verovanje da postizanje tih ciljeva zahteva od policije stvaranje novih kvalitetnih odnosa s građanima koji poštuju zakone u okviru kojih će onda ti isti građani dobiti priliku da definišu prioritete te da se uključe u različite delatnosti u cilju unapređenja ukupnog kvaliteta života na području gde stanuju”.¹² Drugim rečima, koncept rada policije u zajednici insistira na unapređenju odnosa policije i građana što podrazumeva povećanu odgovornost policije prema njihovim zahtevima i potrebama i veće isticanje značaja proaktivnih strategija usmerenih na rešavanje problema koji prete da ugroze sigurnost i kvalitet života članova zajednice.

Tranzicija ka konceptu rada policije u zajednici bila je osveženje i za policiju i zajednicu. Vreme koje je za nama pokazalo je superiornost koncepta rada policije u zajednici nad tradicionalnim modelom obavljanja policijskih poslova. Danas, skoro 30 godina kasnije od trenutka kada su ideje Džejmisa Vilsona (James Q. Wilson) i Džordža Kelinga (George Kelling), zajedno sa učenjem Hermana Goldštajna (Herman Goldstein) označile kulminaciju nezadovoljstva tradicionalnim modelom vršenja policijske funkcije, u svetu ne postoji moderna policijska organizacija u čijoj praksi ne postoje neke forme primene ovog koncepta.¹³ Međutim, da li je ovaj koncept dovoljno dobar da efikasno odgovori na izazove sa kojima se danas susreću policijske snage širom sveta? Da li on može biti podjednako uspešan u suprotstavljanju terorističkoj pretnji, kao što je to bio slučaj sa suprotstavljanjem kriminalitetu? Da li događaji koji su se dogodili u toku jednog prepodneva u SAD i lančana reakcija koju su pokrenuli mogu poništiti kvalitativan napredak u radu policije koji je mukotrpno ostvarivan proteklih decenija?

Efikasno suprotstavljanje terorističkoj pretnji: postoji li potreba povratka tradicionalnom (klasičnom) načinu rada?

Prelazak sa tradicionalnog, reaktivnog, na uslužno orijentisani model rada policije u zajednici verovatno je jedna od najznačajnijih promena u policijskoj filozofiji. Tokom devedesetih godina ulagani su veliki napori kako bi se promenio

12 Robert Trojanovicz and Bonnie Bucqueroux, *Community Policing: How to Get Started*, Anderson Publishing, Cincinnati, 1998, p. 6.

13 Tome treba dodati činjenicu da je ovaj koncept proteklih deset i više godina bio nezaobilazna tema brojnih naučnih rasprava koje su se bavile pitanjima koja se odnose na rad policije, a o čemu svedoče i brojni objavljeni članci, studije i monografije. Ako bi se danas u Internet pretraživač Google kao ključna reč pretrage unela sintagma *community policing*, dobili bismo rezultat od oko 3 700 000 odrednica. Takođe, internet portal za trgovinu „Amazon” sadrži 5 215 naslova koji sadrže istu odrednicu.

imidž policije kao autonomne, reaktivne sile sa jasno definisanim, usko postavljenim ciljem (kontrola kriminaliteta) koja nije bila sposobna da razvije i održi bliske odnose sa građanima, i policijski službenici predstavili kao partneri zajednice koji, pokazujući zainteresovanost i razumevanje za potrebe zajednice, proaktivno deluju u cilju unapređenja kvaliteta života građana. To nije bilo nimalo lako, jer osim što je bilo potrebno promeniti ustaljene načine razmišljanja, bilo je potrebno načiniti strateško prilagođavanje u radu policije kako bi se stvorili preduslovi da sadržaji ovog koncepta (konkretni programi, akcije, ponašanja) zažive u praksi.¹⁴ Možemo reći da taj proces ni danas nije u potpunosti okončan i upravo činjenica da u policijskoj organizaciji, a pre svega policijskoj supkulturi, još uvek postoje „pokrivenne simpatije” ka tradicionalnom (reaktivnom) modelu rada, može predstavljati „pukotinu”, koja u određenom trenutku može voditi napuštanju ideja i vrednosti koncepta rada policije u zajednici i reafirmaciji starog načina razmišljanja. U tom smislu treba posmatrati događaje od 11. septembra i nastale promene konteksta u kojem se izvršava policijska funkcija. U novim okolnostima, ispravno primećuje Džon Marej (John Murray), „nastaju izazovi za koncept rada policije u zajednici pri čemu će ga neki zadržati, dok će ga drugi odbaciti kao suviše mekanog u ratu protiv terorizma, verovatno se vraćajući tradicionalnom policijskom modelu i različitim stepenima paramilitarizacije”.¹⁵

Teroristička pretnja nesumnjivo predstavlja značajan izvor ugrožavanja zajednice, pa je razumljivo zašto se borba protiv terorizma veoma brzo našla u vrhu prioriteta policije. Međutim, paralelno sa angažovanjem u suprotstavljanju terorističkoj pretnji, policija ispunjava svoje „klasične” zadatke koji podrazumevaju suprotstavljanje opštem kriminalitetu i druge poslove iz domena tzv. socijalno-uslužnog rada.¹⁶ Neuspeh na bilo kojem od ova dva polja delovanja neminovno vodi ugrožavanju lične i imovinske sigurnosti građana i narušavanju kvaliteta života u zajednici — suštinskih ciljeva zbog kojih je policija osnovana i zbog kojih postoji. Postavlja se pitanje da li će alternativa koju nameće borba

14 Koncept rada policije u zajednici sadrži tri, a po nekima četiri, bazične dimenzije: 1) filozofska dimenzija nastoji da pruži najširu interpretaciju policijskog rada i inkorporira uticaj građana na policijski rad koji je skrojen po potrebama lokalne zajednice; 2) strateška dimenzija inkorporira operativni aspekt i prevodi filozofiju u akciju; 3) taktička dimenzija prevodi filozofiju u strategiju u program, taktike i ponašanja; 4) organizaciona dimenzija podrazumeva promene u sferi organizacije policije kako bi se prethodni aspekti mogli realizovati u praksi.

15 John Murray, „Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities”, *Police Practice & Research*, Vol. 6, Issue 4, September 2005, p. 348.

16 Socijalno-uslužni rad obuhvata zadatke koji nisu povezani sa represijom kao što su: intervencije povodom različitih nekriminalnih događaja (nestala lica, porodični sukobi, izgubljene stvari), davanje građanima različitih uputstava, informacija i pružanje usluga, briga o nesposobnim i nekompetentnim licima, te otklanjanje posledica prirodnih katastrofa i elementarnih nepogoda. Njihovo obavljanje, po pravilu, iniciraju i usmeravaju sami građani na čije zahteve policija reaguje.

protiv terorizma, a koja se ogleda u napuštanju koncepta rada policije u zajednici i „skretanje” ka paramilitarizmu, agresivnim taktikama i drugim sadržajima koji se više uklapaju u raniji tradicionalni model, omogućiti efikasno obavljanje obe grupe zadataka. Možda „skretanje” ka tradicionalnom modelu i može dati neke rezultate na planu suprotstavljanja terorističkoj pretnji (efekat odvracanja), ali kada je reč o suprotstavljanju kriminalitetu, rezultati će sigurno izostati. Dokaz za to je „kriza efikasnosti” u radu policije šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka koja je kulminirala promenom paradigme policijskog delovanja i nastankom koncepta rada policije u zajednici. Ako se pođe od toga da je koncept rada policije u zajednici nastao na slabostima tradicionalnog modela i da danas niko ne dovodi u pitanje njegovu superiornost u odnosu na tradicionalni model kada je reč o suprotstavljanju opštem kriminalitetu, dilema o kojoj je ovde reč svodi se na sledeće — da li koncept rada policije u zajednici može pokazati superiornost i na planu suprotstavljanja terorističkoj pretnji?

Nakon 11. septembra 2001. godine u mnogim zemljama javnost primećuje znake da se policija vraća na paramilitarizam koji se više uklapa u raniji tradicionalni model policije. Dovoljno je kretati se ulicama većih gradova i primetiti promene. Obezbeđenje aerodroma, metro stanica i uopšte svih objekata od javnog značaja (administrativnih, ekonomskih i dr.) u značajnoj meri je pojačano. Za razliku od ranijih godina, sada je pored tih objekata moguće uočiti povećano prisustvo policije (a negde i vojske) 24 sata, sedam dana u nedelji. Na primer, u Njujorku, sve do 2005. godine, svi prilazi berzi na Vol stritu bili su pod barikadama i sa značajnim obezbeđenjem.¹⁷ Nije reč samo o tome da je policija prisutna na ulicama u većem broju, već je reč i o agresivnijem stilu postupanja (usmerene patrole na određenim područjima, česte racije, uspostavljanje kontrolno-bezbednosnih punktova i dr.) koji često podrazumeva korišćenje „dugih cevi” i demonstraciju sile.

Sigurno je da postoje situacije u policijskoj praksi koje zahtevaju „agresivno” postupanje u vidu učestalih racija, pojačane kontrole putnika, vozila i prtljaga i sl., kao što postoji i potreba za posebnim (specijalnim) policijskim jedinicama poput interventnih patrola, antiterorističkih jedinica, SWAT, CERT timova i dr. To, međutim, ne znači da su ove jedinice i njihove taktike efikasno sredstvo za kontrolu kriminala. Iako postoje istraživanja koje ukazuju da agresivno policijsko postupanje doprinosi redukciji nasilja, treba reći da je predmet ovih istraživanja bilo policijsko postupanje u oblastima koje je karakterisao visok stepen nasilja na ulicama. Na primer, studije sprovedene u Dalasu i Kansasu Sitiju pokazale su

¹⁷ Melhor de Guzman (Melchor C. De Guzman) ovakvu reakciju u SAD slikovito označava kao „fortifikaciju” zemlje. Melchor De Guzman, “The changing roles and strategies of the police in time of terror”, *ACJS Today*, September–October 2002. Navedeno prema: John Murray, “Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities”, op. cit., p. 348.

da su agresivne policijske taktike doprinele smanjenju određenih vrsta nasilja (npr. nasilja povezanog sa bandama) u područjima sa visokom stopom kriminaliteta. Međutim, ova istraživanja su takođe pokazala da agresivne taktike nemaju uticaja na ukupnu stopu nasilničkog kriminaliteta, imovinskog kriminaliteta, narušavanje javnog reda ili pak na broj poziva za policijskom intervencijom.¹⁸

Slična situacija postoji i kada je u pitanju efikasnost agresivnih policijskih taktika i paramilitarnih policijskih jedinica u suprotstavljanju terorizmu. Malo je dokaza koji bi ukazali na njihovu efikasnost, ali oni ipak postoje. Na primer, policija Njujorka u značajnoj meri primenjuje pojačano policijsko prisustvo i rutinske kontrole u cilju odvratanja terorista. U tom cilju formirane su posebne „Herkules” jedinice koje čine teško naoružani policijski službenici koji se nenajavljeno pojavljuju na određenim lokacijama, stvarajući osećaj policijskog sveprisustva. Međutim, ove jedinice i njihova taktika sprečile su realizaciju plana rušenja Bruklinskog mosta, o čemu svedoči snimljen razgovor operativca Al Kaide Limana Farisa (Lyman Faris) koji, nakon što je izvidio most radi pravljenja preliminar-nog plana njegovog rušenja, javio centrali da je „klima suviše vruća”, misleći na pojačano policijsko prisustvo, što je kasnije vodilo odustajanju od tog terorističkog akta.¹⁹ Međutim, mnogo su brojniji primeri, poput onih u Izraelu i Severnoj Irskoj, koji pokazuju da ovakve taktike često vode stvaranju neprijateljstva prema policiji i organima državne vlasti i podstiču javnu podršku teroristima. Na primer, sedamdesetih godina prošlog veka, britanska vlada je primenjivala različite agresivne taktike hapšenja, saslušavanja i zatvaranja osoba za koje se sumnjalo da su članovi Irske republikanske armije (IRA). To je za posledicu imalo pogrešne osude nevinih ljudi i torturu pritvorenih, što je ojačalo neprijateljstvo prema britanskoj vladi i koheziju među članovima IRA. Iako je takva praksa britanske vojske i policije doprinela smanjenju nasilja na ulici, ono nije prestalo, već se nastavilo tokom sedamdesetih i osamdesetih godina, što je rezultovalo pogibijom više od 2 000 ljudi. Nasilje je prestalo tek kada su britanske vlasti postigle sporazum o prekidu vatre sa IRA i drugim paravojnim formacijama 1994. godine. Navedeni i neki drugi primeri ukazuju da primena navedenih taktika vodi stvaranju neprijateljstva prema predstavnicima zakona, a u nekim slučajevima doprinosi stvaranju simpatija prema teroristima. Ovo naročito dolazi do izražaja u manjinskim zajednicama iz kojih se po pravilu regrutuju teroristi u evropskim i američkim gradovima. Opravdano se postavlja pitanje da li agresivne taktike proizvode više štete nego koristi naporima ka suzbijanju terorizma.

18 Ben Brown, „Community Policing in Post-September 11 America: A Comment on the Concept of Community-Oriented Counterterrorism”, *Police Practice and Research*, Vol. 8, No. 3, July 2007, p. 242.

19 Opširnije o tome videti na: http://www.defenddemocracy.org/index.php?option=com_content&task=view&id=11786707&Itemid=0, 20/10/2009.

Više autora, poput Toma Tajlera (Tom Tyler), Lorenša Šermana (Lawrence Sherman) i Vilijama Stanca (William Stuntz) zaključili su da će nasilne policijske metode podstaći neprijateljski odnos javnosti prema policiji, naročito u siromašnim gradskim oblastima i u onim koje su naseljene manjinskom, imigrantskom populacijom.²⁰ Policijske taktike koje su usmerene prema pripadnicima manjinskih grupa, poput učestalih provera na ulici (legitimisanje, pretresanje), veoma strogih procedura provere na aerodromima, prilikom konkurisanja za radno mesto, pojačani nadzor verskih objekata i drugih mesta gde se oni okupljaju i sl., mogu rezultovati njihovim neprijateljstvom prema policiji, a neprijateljska ili preplašena zajednica neće biti naklonjena saradnji sa policijom. Ako se ima u vidu da se upravo iz ovih grupa najčešće regrutuju teroristi, onda ograničenja pomenutih policijskih taktika postaju očigledna. Umesto da razvija dobre odnose i partnerstvo sa navedenim grupama, koji će rezultovati dobijanjem blagovremenih informacija o planiranim terorističkim aktivnostima, primena agresivnih taktika, po pravilu, vodi pretvaranju ovih zajednica u sigurna utočišta terorista. Drugim rečima, umesto da bude saveznik policije, zajednica može lako postati saveznik terorista. Pomenuta situacija umnogome podseća na ono što se dešavalo šezdesetih godina prošlog veka kada se policija u SAD suočila sa spoznajom da njeni napori na suzbijanju klasičnog, „uličnog” kriminala nemaju nikakvog efekta u onim delovima grada gde je poverenje građana u policiju na tako niskom nivou, da oni neće ni da pozovu policiju u slučajevima svoje viktimizacije. Navedeni problem bio je naročito izražen u sredinama u kojima žive manjinske grupe koje su policiju često doživljavale kao „okupatora”.²¹ Kao posledica toga osnovane su posebne jedinice (timovi) sa ciljem da unaprede odnose sa pripadnicima manjinskih grupa. Napori pripadnika ovih jedinica predstavljali su preteču današnjeg koncepta rada policije u zajednici.²² Dakle, ako se još tada rešenje problema tražilo u poboljšanju odnosa policije i zajednice, zašto se danas, kada se koncept rada

20 Tom Tyler, *Why people obey the law*, Yale University Press, 1990; Lawrence Sherman, “Defiance, deterrence, and irrelevance: A theory of the criminal sanction”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 30, No. 4, 1993; William Stuntz, “Local policing after the terror”, *Yale Law Review*, Vol. 111, 2002. Navedeno prema: Ben Brown, “Community Policing in Post-September 11 America: A Comment on the Concept of Community-Oriented Counterterrorism”, op. cit., p. 242.

21 Nisu samo članovi antiratnih pokreta, aktivisti ljudskih prava i druge grupe, počeli da javno izražavaju nezadovoljstvo kako bi zadobili podršku šire javnosti, pa je dolazilo do čestih sukoba sa policijom. Veoma brzo preopterećena i slabo pripremljena policija postala je simbol onoga što su te grupe težile da promene u svojoj vladi i društvu. Usredsređivanje pažnje na nedostatke policijske prakse, postao je efikasan način da se privuče pažnja javnosti ka potrebi za širim promenama u društvu.

22 U literaturi se ovakvo nastojanje označava kao pokret ka uspostavljanju komunikacije policije i zajednice (*The Police Community Relations Movement*), koji će tokom osamdesetih godina prošlog veka evoluirati u koncept rada policije u zajednici.

policije u zajednici teorijski zaokružio i u policijskoj praksi u značajnoj meri ustali i unapredio, odricati njegovih vrednosti i razmišljati o povratku na tradicionalne metode rada.

Koncept rada policije u zajednici zasnovan na izgradnji partnerstva sa zajednicom podstiče približavanje pripadnika policije zajednici, kako bi se kroz zajedničko proaktivno delovanje poboljšao kvalitet života na određenom području. Od policijskih službenika očekuje se da kroz geografsku ustaljenost provode značajno vreme u svojim pozoričkim/patrolnim rejonima, upoznaju ekonomske, socijalne, demografske i druge specifičnosti, upoznaju one koji na tom području žive i rade, saznaju njihove probleme i angažuju se u njihovom rešavanju. Na taj način moguće je „srušiti” negativne percepcije „mi” protiv „njih”, a što dalje omogućava, kako primećuje Branislav Simonović, „podizanje policijske efikasnosti (zato što su građani više spremni da saraduju sa policijom, pomažu joj, pružaju joj informacije); unapređivanje bezbednosne situacije u zajednici (zato što policija svoju delatnost prilagođava bezbednosnim potrebama lokalne zajednice); podizanje kvaliteta života u zajednici na viši nivo (zato što kod građana dolazi do redukovanja straha od kriminala i povećava se njihov osećaj sigurnosti i zadovoljstvo policijom); podizanje na viši nivo sigurnost policajaca pri obavljanju poslova i povećavanje njihovog zadovoljstva poslom (zajednica se pojavljuje kao zaštitnik policije ukoliko je doživljava kao svoju)”.²³

Efikasno suprotstavljanje terorističkoj pretnji često je nemoguće ako se ne poseduje blagovremena i kvalitetna obaveštajna informacija. Informacije mogu dolaziti iz različitih izvora, među kojima se naročito ističe lokalna zajednica. Teroristi po pravilu žive u zajednici, tu pripremaju teroristički akt, a u krajnjoj liniji zajednica je ta koja je cilj njihovog delovanja (izazivanje straha). Kao posledica toga u zajednici se manifestuju indicije koje mogu ukazati na planiranje i pripremu terorističkog akta, a članovi zajednice su ti koji su u prilici da ih najlakše uoče. Ako se to ima u vidu onda je nesporna tvrdnja o značajnom „obaveštajnom potencijalu” zajednice i konceptu rada policije u zajednici kao dobrom putu ka njegovom maksimalnom iskorišćenju.

Policijski službenik je kao dobar poznavalac prilika, okolnosti i stanovnika u svom pozoričkom/patrolnom rejonu u prilici da lako uoči nove članove zajednice i prepozna najsitnije promene koje se unutar nje dešavaju. Takođe, putem komunikacije i izgradnje poverenja sa članovima zajednice, liderima manjinskih (verskih, etničkih) grupa, nastojeće da pridobije njihovu pomoć u cilju otkrivanja sumnjivih aktivnosti. Imajući u vidu posledice terorističkih akata, koje se pre svega ogledaju u gubitku velikog broja života, ne treba da

23 Branislav Simonović, *Rad policije u zajednici*, MUP Republike Srpske, Banja Luka, 2006, str. 46.

nas iznenadi činjenica da su građani daleko spremniji na saradnju sa policijom u pogledu sprečavanja ovih akata, nego što je to slučaj sa krivičnim delima klasičnog kriminaliteta.

Kakav će biti doprinos zajednice u prevenciji terorizma u velikoj meri će zavistiti od lokalnog policajca i njegove sposobnosti da pridobije poverenje građana i mobilise ih u cilju efikasnije samozaštite. Koncept rada policije u zajednici uvek je promovisao i podsticao učešće građana-dobrovoljaca u vršenju određenih policijskih zadataka preventivnog karaktera. Na taj način, policijskim službenicima preostaje više vremena da se posvete nekim drugim zadacima, proširuju kanale komunikacije sa zajednicom i efikasnije promovišu partnerski rad. Ideja o učešću građana u prevenciji kriminala uvek je imala važno mesto u naporima ka suprotstavljanju kriminalitetu, međutim, nakon događaja od 11. septembra, ona je dobila još istaknutiji značaj pod „kišobranom” zaštite nacionalne bezbednosti. Tako je predsednik Džordž Buš (George W. Bush), svega nekoliko meseci nakon septembarskih napada, pozvao građane na veće angažovanje u cilju zaštite nacionalne bezbednosti i inicirao stvaranje tela poput *Citizen Corps* i *USA Freedom Corps*, kako bi se građani lakše uključili u aktivnosti prevencije terorizma u svojim lokalnim zajednicama.²⁴ Takođe, neke od postojećih inicijativa građanske samozaštite razvijane pod okriljem koncepta rada policije u zajednici, poput programa Nadzora nad susedstvom (*Neighborhood Watch*), proširuju svoje ciljeve i na zaštitu od terorizma, a u isto vreme se stvaraju i nove.²⁵

Koncept rada policije u zajednici ne promoviše samo partnerske odnose sa građanima, već i sa svim drugim (državnim i nedržavnim) subjektima čija

24 *USA Freedom Corps* nastala je januara 2002. godine i predstavlja koordinaciono telo koje treba da ojača kulturu javne službe i olakša pronalaženje prilike svakom stanovniku SAD da započne sa volontiranjem u javnom interesu. Opširnije o inicijativi *Citizen Corps* pogledati na: <http://www.citizen corps.gov>.

25 U okviru programa nadzora nad susedstvom policija organizuje građane kako bi sprečavali krivična dela u neposrednom susedstvu uočavanjem sumnjivog ponašanja i sumnjivih lica i o njima odmah izveštavali policiju. Na osnovu potenciranja međusobne zavisnosti stanovnika u susedstvu, izgrađuje se osećaj solidarnosti, čime se stvara „sigurnosna mreža” unutar susedstva. Posebno se potencira potreba obraćanja pažnje na bezbednost imovine u susedstvu (ne samo svoju) u vreme godišnjih odmora, kada su susedi odsutni, kada se poveća procenat izvršenja imovinskih krivičnih dela koja pogađaju pojedina susedstva. U okviru ovih grupa programa susedi se instruišu da obrate pažnju na ponašanja i kretanja lica koja su registrovana kao izvršioci krivičnih dela. Podučavaju se kako da pomognu onima koji se nađu u nevolji tako što će im neposredno pomoći ili odmah pozvati policiju. Opširnije o tome videti u: Branislav Simonović, *Rad policije u zajednici*, op. cit., str. 87–8. Na primer, među novim organizacijama nalaze se Volonteri u policijskoj službi (*Volunteers in Police Service*), Interventni timovi članova zajednice (*Community Emergency Response Teams*) i dr. Opširnije videti u: Jose Docobo, “Community Policing as the Primary Prevention Strategy for Homeland Security at the Local Law Enforcement Level”, *Homeland Security Affairs*, Volume I, Issue 1, Summer 2005, pp. 6–7, 9–11.

aktivnost, neposredno ili posredno, može doprineti unapređenju bezbednosti i kvaliteta života na određenom području. Tako je u kontekstu suprotstavljanja terorističkoj pretnji značajna saradnja koju policija ostvaruje sa privatnim sektorom bezbednosti, čiji su pripadnici često angažovani na poslovima obezbeđenja objekata koji mogu predstavljati potencijalnu metu terorista, a često su oni ti koji prvi izlaze na mesto događaja terorističkog akta. Takođe, jedan od značajnih partnera policije u zajednici jesu lokalni mediji i oni mogu biti veoma efikasni na polju suzbijanja straha od terorizma kod građana. Strah od toga da se u svakom trenutku može postati žrtva terorističkog akta narušava kvalitet života na određenom prostoru i ostavlja utisak neefikasnosti policije, čime se narušava poverenje koje građani imaju u policiju i druge službe bezbednosti. Strah od terorističkih akata karakteriše podatak da se često manifestuje na znatno širem području od onoga gde se manifestovao teroristički akt ili prema kome je upućena teroristička pretnja. Takođe, strah od terorizma često predstavlja jak podsticaj vršenju tzv. krivičnih dela „iz mržnje” koja su usmerena prema pripadnicima rasnih, verskih i drugih manjinskih grupa iz čijih redova se regrutuju teroristi. Ovakva krivična dela lako mogu inicirati spiralu nasilja i voditi dodatnoj nesigurnosti zajednice. Blagovremenim izveštavanjem javnosti o aktivnostima koje se preduzimaju u cilju sprečavanja terorističkih akata, kao i o načinima reagovanja u slučaju njihovog manifestovanja, mediji mogu uticati na smanjenje straha i edukativno delovati u cilju samozaštite. Građani tako mogu dobiti informacije o tome šta je potrebno da urade kako bi se spremili za eventualne terorističke akte (na primer, da kod svojih kuća pripreme opremu za prvu pomoć, sredstva za ABH zaštitu, da se upoznaju sa rutama i objektima za evakuaciju, da nauče da prepoznaju sumnjive aktivnosti itd.).

Zaključak

Dugo godina teroristička pretnja nije bila u fokusu postupanja lokalnih policijskih organizacija. Ustalilo se shvatanje po kojem lokalne policijske organizacije treba da se bave „lokalnim” problemima, a da pitanjima od značaja za nacionalnu bezbednost treba da se bave, za tu svrhu posebno formirane, specijalizovane obaveštajno-bezbednosne službe. Međutim, da teroristi „misle globalno, a deluju lokalno” konačno se uvidelo 11. septembra 2001. godine. Još se ni prašina na ruševinama Svetskog trgovinskog centra nije slegla, a započelo se sa reorganizacijom sistema bezbednosti u SAD i širom sveta. Suprotstavljanje terorističkoj pretnji postaje prioritet u radu svih subjekata sistema bezbednosti, pa i policije. Pored redovnih zadataka suprotstavljanja opštem kriminalitetu, gotovo „preko noći” predmet policijskog postupanja postaju zadaci zaštite zajednice od terorističkih napada. Pred policijsku struku i nauku postavilo se

pitanje da li dotadašnji načini rada mogu biti podjednako uspešni u suprotstavljanju terorističkoj pretnji.

Decenija koja je prethodila terorističkom napadu od 2001. godine označila je kulminaciju tranzicije sa tradicionalnog na koncept rada policije u zajednici. „Prelazak sa tradicionalnog, reaktivnog, na uslužno orijentisani model rada policije”, ispravno primećuje Džon Marej, „nije bio ni malo lak za većinu policijskih organizacija, pošto je preovlađujuća supkultura policije pokazivala jasnu sklonost ka orijentaciji usmerenoj na akciju i manjak interesa za 'meki' policijski rad, sa kojim se koncept rada policije u zajednici identifikuje”.²⁶ Možemo reći da taj proces ni danas nije u potpunosti okončan i da u policijskoj organizaciji, a pre svega u policijskoj supkulturi, još uvek postoje prikrivene simpatije ka tradicionalnom (paramilitarnom) modelu rada. Ako se navedeno ima u vidu onda treba očekivati da će svaka ideja ili pokušaj vraćanja na staro, verovatno naići na značajnu podršku određenih struktura policijske organizacije.

Osim u redovima policije i političari, u žurbi da zadobiju naklonost javnosti, mogu postati zagovornici ideje povratka na paramilitarizam i tradicionalni model vršenja policijske funkcije. U situaciji sveprisutnog straha kod građana od terorističkih napada od njih se zahtevalo da mere i radnje koje preduzimaju u cilju zaštite bezbednosti građanima budu odmah vidljive, ne bi li se ostavio utisak da oni čine sve što je u njihovoj moći kako bi se sprečili budući napadi i gubici ljudskih života. U tom kontekstu, na unutrašnjem planu, „vidljive rezultate” bilo je najlakše ostvariti pojačanim prisustvom policije (negde i vojske) na ulicama, ispred značajnih infrastrukturnih objekata i njihovim agresivnijim postupanjem. Dokaz ozbiljnosti napora policije u cilju zaštite života građana trebalo je da demonstriraju „duge cevi”, specijalna vozila i policijske taktike koje su do tada građani retko imali prilike da vide na ulicama. Nesumnjivo da se ovakvim merama ostvaruju izvesni efekti odvraćanja potencijalnih izvršilaca terorističkih akata. Međutim, šta će se desiti kada uspomene na 11. septembar izblede? Da li takve mere mogu udaljiti građane od policije i kakve su posledice toga po bezbednost zajednice u godinama koje dolaze?

Već danas građani primećuju da se stvari u njihovim lokalnim zajednicama nisu nimalo promenile — automobili se i dalje krađu, razbojništva i krađe se još uvek vrše, problem droge je još uvek prisutan itd. Strah od kriminala opet izbija u prvi plan i opet su sve oči uprte u lokalnog policijskog službenika. Ali on više nije u svom pozorničkom/patrolnom rejonu, već ispred aerodroma, mostova, metro stanica itd. Postavlja se pitanje kakve posledice može imati „povlačenje” policije iz zajednice, jer postoji opasnost gubitka svih onih prednosti u

26 John Murray, “Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities”, op. cit., p. 359.

suprotstavljanju (klasičnom) kriminalitetu, koje su teško sticane proteklih decenija. Policiji će bez saradnje sa građanima biti mnogo teže da pronade i identifikuje potencijalne aktere terorističkih napada.

Zbog toga je važno da lokalne policijske organizacione jedinice, pod pritiskom terorističke pretnje, ne napuste ideje i vrednosti koncepta rada policije u zajednici. Umesto da ovaj koncept potisnu u drugi plan, treba da intenziviraju napore u njegovoj implementaciji, jer partnerstvo i veze koje su stvorene između policije i zajednice mogu voditi znatno efikasnijoj zaštiti bezbednosti građana. Sve one koji efikasno suprotstavljaju terorističkoj pretnji vide u povratku na paramilitarizam i tradicionalne pristupe rada, koji neminovno vode odvajanju policije od građana, treba podsetiti na neka od načela Roberta Pila (Sir Robert Peel), koja su pre gotovo dva veka postavila temelje moderne policijske organizacije, i koja ni danas nisu izgubila na svojoj aktuelnosti — „uspeh policije zavisi od odobravanja i saradnje građana”, kao i da je „policija javnost, a javnost policija”. Na isti način kao što je pokazao superiornost u borbi protiv klasičnog kriminaliteta, koncept rada policije u zajednici pokazaće superiornost i na planu suprotstavljanja terorističkoj pretnji.

Bibliografija

Bratton, William and Kelling, George, “Policing Terrorism”, *Civic Bulletin* 43, Manhattan Institute for Policy Research, September 2006.

Brown, Ben, “Community Policing in Post-September 11 America: A Comment on the Concept of Community-Oriented Counterterrorism”, *Police Practice and Research*, Vol. 8, No. 3, July 2007.

Docobo, Jose, “Community Policing as the Primary Prevention Strategy for Homeland Security at the Local Law Enforcement Level”, *Homeland Security Affairs*, Volume I, Issue 1, 2005 Article 4, Summer 2005

Donnermeyer, Joseph, “Local preparedness for terrorism: a view from law enforcement”, *Police Practice and Research*, Vol. 3, No. 4, 2002.

Friedmann, Robert and Cannon, William, “Homeland Security and Community Policing: Competing or Complementing Public Safety Policies”, *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Volume 4, Issue 4, 2007.

Krivokapić, Vladimir, „Specijalistička edukacija kao mera suprotstavljanja organizovanom kriminalu“, *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta – zbornik radova*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2006.

Murray, John, "Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities", *Police Practice & Research*, Vol. 6, Issue 4, September 2005.

Newman, Graeme and Clarke, Ronald, *Policing Terrorism: An Executive's Guide*, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services (COPS), USA, 2008.

Simonović, Branislav, *Rad policije u zajednici*, MUP Republike Srpske, Banja Luka, 2006.

Trojanovicz, Robert and Bucqueroux, Bonnie, *Community Policing: How to Get Started*, Anderson Publishing, Cincinnati, 1998.

Willard, Oliver (Ed.), *Community Policing: Classical Readings*, Prentice Hall, 2000.

Winkler, Theodor, Ebnöther, Anja and Hansson, Mats (eds), *Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector*, Swedish National Defence College, Stockholm & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2005.

THE IMPACT OF TERRORIST THREAT ON POLICING STRATEGY

For the past decade, community policing reformers have struggled to replace the image of police as reactive force to that of proactive problem-solvers working as partners with the community. However, the events of just one day (the 9/11 terrorist attacks) dramatically changed the context in which law enforcement operated. Now police are called on to meet the new service demands associated with combating terrorism, in addition to meeting the traditional demands arising from fighting crime. This may cause organizations to reintroduce military policing strategies that characterised previous periods in the evolution of police services in some parts of the world. Such a change would not only be counterproductive, but would also annul the progress policing has made over recent decades. Community policing can help law enforcement prepare for terrorist acts and struggle to prevent them. One of the ways it is able to do this is by responding to the fear such threats create by encouraging organisational change within the law-enforcement agencies, supporting problem-solving efforts, and seeking external partnerships. The main argument espoused in the paper is that community policing principles can be as successfully in a terrorist threat environment as they have been in the crime environment during the past decade.

Keywords: police, terrorism, community policing, community partnership.