

EDICIJA AΣΦAΛEIA
Knjiga VII

**СУПРОТСТАВЉАЊЕ САВРЕМЕНОМ
ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ
И ТЕРОРИЗМУ**

V

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА
БЕОГРАД, 2014

EDICIJA ASFALLEIA
Knjiga VII

Издавач

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА
Београд, Цара Душана 196, Земун

За издавача

Проф. др ГОРАН МИЛОШЕВИЋ
декан Академије

Главни и одговорни уредник

Проф. др САША МИЈАЛКОВИЋ
Руководилац научноистраживачког пројекта

Уредници

Проф. др САША МИЈАЛКОВИЋ
Доц. др ОЛИВЕР ЛАЈИЋ, секретар пројекта
Мр ЗОРАН КЕСИЋ, секретар пројекта
МАРИЈА ПОПОВИЋ, МА, секретарка пројекта

Рецензенти

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

Лектор

Ана Ђукић

Прелом

Јасмина Живковић

Тираж

150 примерака

Штампа

ЈП „Службени гласник“, Београд

©2014 Криминалистичко-полицијска академија, Београд
ISBN 978-86-7020-302-0

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 (2011–2014). The leader of the Project is Associate Professor Saša Mijalković, PhD.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР.....	7
----------------	---

СТАНДАРДИ У СУПРОТСТАВЉАЊУ ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ

АДЕКВАТНОСТ НОРМАТИВНИХ РЕШЕЊА КВАЛИФИКОВАНИХ ОБЛИКА КРИВИЧНОГ ДЕЛА ТРГОВИНЕ ЉУДИМА У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	11
Милан Жарковић, Оливер Лајић, Звонимир Ивановић	

РЕФОРМА КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ СУЗБИЈАЊА КОРУПЦИЈЕ У ПРИВАТНОМ СЕКТОРУ	31
Драгана Коларић	

НАЈЗНАЧАЈНИЈИ МЕЂУНАРОДНИ АКТИ У БОРБИ ПРОТИВ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА	51
Душан Благојевић, Милош Цветковић	

УБЛАЖАВАЊЕ ПОСЛЕДИЦА ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА МЕРАМА ПЛАНИРАЊА И РЕГУЛАЦИЈЕ ЗОНА НАСЕЉА И ОБЈЕКТА	73
Драган Млађан, Ана Николов	

НОРМАТИВНИ ОКВИР ЈАВНИХ СКУПОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	83
Сретен Југовић, Дарко Симовић, Драгутин Аврамовић	

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА СУПРОТСТАВЉАЊЕ ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ

КАЗНЕНА ПОЛИТИКА СУДОВА ЗА КРИВИЧНО ДЕЛО ТЕШКОГ УБИСТВА.....	99
Ђорђе Ђорђевић	

СТИЦАЊЕ ЗНАЊА О ПОСЕБНИМ И СПЕЦИЈАЛНИМ
ЗАДАЦИМА ПОЛИЦИЈЕ УПОТРЕБОМ СОФТВЕРА
ЗА ЕЛЕКТРОНСКО УЧЕЊЕ MOODLE 113
Дане Субошић

ПОЧЕТНА ИСКУСТВА У СУЗБИЈАЊУ ОРГАНИЗОВАНОГ
КРИМИНАЛА У СВЕТУ И У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ. 135
Жељко Никач

ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ПОЛИЦИЈСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ЊИХОВ
УТИЦАЈ НА ЕФИКАСНО ДЕЛОВАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ 159
Светлана Ристовић

САВРЕМЕНИ ЈАВНИ МЕНАѢМЕНТ – ТЕОРИЈА И ПРАКСА
У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ. 175
Зорица Вукашиновић Радојичић

АКТУЕЛНИ ДОМЕТИ РЕФОРМЕ НЕДРЖАВНОГ СЕКТОРА
БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 185
Саша Мијалковић, Младен Бајагић, Горан Вучковић

ПРОЦЕДУРЕ У СУПРОТСТАВЉАЊУ ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ И ТЕРОРИЗМУ

ПОЛИЦИЈСКИ РАД ВОЂЕН ОБАВЕШТАЈНИМ ИНФОРМАЦИЈАМА
И СУПРОТСТАВЉАЊЕ ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ. 205
Зоран Ђурђевић, Дарко Маринковић

CONTRADICTORY NATURE OF THE DISCRETIONARY POWERS
OF THE POLICE AS A CHALLENGE TO RULE OF LAW
AND DEMOCRATIZATION POLICING 223
Zoran Kesić, Radomir Zekavica

ПРОБЛЕМИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ МАПИРАЊА КРИМИНАЛА
У ДОМАЋОЈ ПОЛИЦИЈСКОЈ ПРАКСИ И МОГУЋИ НАЧИН
ЊИХОВОГ ПРЕВАЗИЛАЖЕЊА 239
Ненад Милић

ПРОАКТИВНО ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ
И КОНТРОЛА КРИМИНАЛА 257
Славиша Вуковић, Горан Бошковић

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОСТУПКА ЗА ОДУЗИМАЊЕ
ИМОВИНЕ ПРОИСТЕКЛЕ ИЗ КРИВИЧНОГ ДЕЛА 271
Татјана Петровић, Ивана Бодржић

КОНЦЕПЦИЈА СЛОЖЕНОСТИ УПРАВЉАЊА
У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА 291
Марија Мићовић

ФЕНОМЕНОЛОГИЈА И НАУЧНО ИСТРАЖИВАЊЕ САВРЕМЕНОГ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА И ТЕРОРИЗМА

КРИВИЧНО ДЕЛО УГРОЖАВАЊА НАПЛАТЕ ПОРЕЗА
И ПОРЕСКЕ КОНТРОЛЕ 305
Мирко Кулић, Горан Милошевић, Срђан Милашиновић

ЗЛОУПОТРЕБА ОПОЈНИХ ДРОГА У ТЕОРИЈИ И СУДСКОЈ ПРАКСИ . . . 323
Радосав Рисимовић, Александар Бошковић

МОГУЋНОСТИ ЗЛОУПОТРЕБЕ ХЕМИЈСКОГ ОРУЖЈА
У ТЕРОРИСТИЧКЕ СВРХЕ 341
Владимир Цветковић, Марија Поповић, Alen Sadiyeh

МИГРАЦИЈА КАО БЕЗБЕДНОСНА ПРЕТЊА
И ОДГОВОР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 359
Данијела Спасић

ПРЕДГОВОР

Криминалистичко-полицијска академија у Београду и ове године издаје тематски зборник радова од националног значаја под насловом *Сујројстиа-вљање савременом орјанизованом криминалу и шероризму*. Реч је о седмој публикацији, а петом зборнику радова из едиције *ΑΣΦΑΛΕΙΑ*, у оквиру које наставници, сарадници и истраживачи Криминалистичко-полицијске академије у Београду објављују резултате научноистраживачког пројекта под називом „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“. Реализовање овог пројекта финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, под бројем 179045, у периоду од 2011. до 2014. године.

Овај зборник радова само је симболични део резултата истраживања које су истраживачи током 2014. саопштавали на бројним научним конференцијама и објављивали у научним, па и у најпрестижнијим часописима у земљи и у иностранству. Научна знања која су у њима саопштена била су инспирација бројним истраживачима, али и смернице припадницима националног система безбедности у решавању савремених безбедносних проблема.

Свакако, научноистраживачки тим Криминалистичко-полицијске академије ни ове године не би остварио завидне резултате да није имао подршку Владе Републике Србије, Министарства просвете, науке и технолошког развоја и Министарства унутрашњих послова. Посебну захвалност дугујемо госпођи Марији Величковић, аналитичарки Министарства просвете, науке и технолошког развоја, која нам годинама помаже у реализовању овог пројекта.

Руководилац пројекта
Проф. др Саша Мијалковић

**СТАНДАРДИ У СУПРОТСТАВЉАЊУ
ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ
И ТЕРОРИЗМУ**

АДЕКВАТНОСТ НОРМАТИВНИХ РЕШЕЊА КВАЛИФИКОВАНИХ ОБЛИКА КРИВИЧНОГ ДЕЛА ТРГОВИНЕ ЉУДИМА У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Милан Жарковић*
Оливер Лајић*
Звонимир Ивановић*

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Апстракт: Кривично дело трговине људима препознато је у кривичном законодавству Републике Србије као злочин против човечности и других добара заштићених међународним правом. Ово, као и чињеница да су од момента увођења овог кривичног дела у национално право за њега везивани готово сви инструменти дефинисани и изграђивани као посебне мере и средства супротстављања најтежим облицима криминалитета, говори о томе да је законодавац веома добро упућен у сложеност и дубиност последица кривичног дела трговине људима. Упркос реченом, одредбе којима су дефинисани елементи основног облика кривичног дела трговине људима, а посебно оне којима су креирани његови квалификовани облици, још увек нису у потпуности усклађене с решењима и препорукама присутним у међународним правнополитичким документима. Једним делом оне одступају и од решења и праксе који су присутни у другим државама савременог света, па и у онима које се налазе у непосредном окружењу Републике Србије. У раду који следи аутори су указали на оне одреднице за које сматрају да не само да завређују пажњу већ и да, у случају измена актуелних кривичноправних прописа, могу дати додатни допринос изналагању адекватног нормативног одговора на кривично дело трговине људима у законодавству Републике Србије. **Кључне речи:** трговина људима, кривичноправна реакција, квалификовани облици

* Редовни професор, m.zarkovic@ikomline.net.

* Доцент, oliverlajic@gmail.com.

* Доцент, zvonko31@gmail.com.

Увод

Гледано кроз призму кључних идеја и основних принципа поступања који имају за циљ супротстављање трговини људима, злочина чије последице тешко погађају како њих, тако и бројне друге особе, па и заједницу у целини, а 10 година уназад и у контексту обавеза преузетих потписивањем и ратификацијом бројних међународних докумената који за предмет имају различите аспекте спречавања и сузбијања трговине људима, надлежни органи Републике Србије и друге институције из државног, али и тзв. невладиног сектора преузели су и оживотворили највећи део предложених решења. Истовремено, овај период карактерише непрестано промишљање и трагање за одговорима који ће бити примеренији различитим аспектима манифестовања ове сложене, динамичне и изразито штетне појаве, а тиме и допринети делотворнијем одговору заједнице на њу. О томе како законодавац процењује тежину кривичног дела трговине људима, уз одредбе садржане у Кривичном законнику¹ (КЗРС), сведоче и бројне друге, па и оне садржане у Законнику о кривичном поступку,² Закону о програму заштите учесника у кривичном поступку,³ Закону о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.⁴

Колики значај се у домаћем кривичном законодавству придаје изналажењу решења за адекватније кажњавање извршилаца кривичних дела уопште, па и оних који су извршили кривично дело трговине људима, видљиво је и у изменама одредаба о границама ублажавања казне затвора.⁵ И у овако пооштреним

1 „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12 и 104/13.

2 „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14. Међу одредбама кривичнопроцесног законодавства о овоме посебно сведоче оне одредбе којима су предвиђене и регулисане посебне доказне радње (чл. 161–187). Ове радње везују се за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности (члан 162. чл. 1. став 1. ЗКП). У члану 162. став 1. тачка 2, уз друга кривична дела поводом којих се, према лицу за које постоје основи сумње да их је учинило (а на други начин се не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано), односно да их припрема (а околности случаја указују на то да се на други начин кривично дело не би могло открити, спречити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност), наведено је и кривично дело трговине људима.

3 „Службени гласник РС“, број 85/05. Овим законом уређени су услови и поступак за пружање заштите и помоћи учесницима у кривичном поступку и њима блиским лицима, који су, услед давања исказа или обавештења значајних за доказивање у кривичном поступку, изложени опасности по живот, здравље, физички интегритет, слободу или имовину, а без тог исказа или обавештења било би знатно отежано или немогуће доказивање у кривичним поступцима за кривична дела против уставног уређења и безбедности, против човечности и других добара заштићених међународним правом, као и за кривична дела организованог криминала (чл. 1. и 5). Измењена кривичног законодавства из 2005. кривично дело трговине људима сврстано је међу кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом (до тада је било у групи кривичних дела против достојанства личности и морала).

4 „Службени гласник РС“, број 32/13. У члану 2. истакнуто је да се одредбе овог закона примењују за кривична дела организованог криминала, али и за бројна друга кривична дела, па и за кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом (укључујући и трговину људима из члана 388. и трговину децом – малолетницима ради усвојења из члана 389. Кривичног законика уколико имовинска корист прибављена кривичним делом, односно вредност предмета кривичног дела прелази износ од милион и петсто хиљада динара).

5 Закон о изменама и допунама Кривичног законика, „Службени гласник РС“, број 72/09.

условима за ублажавање казне, законодавац је искључио могућност ублажавања казне за случај бројних кривичних дела, па и за случај извршења кривичног дела трговине људима (члан 57. став 2. КЗРС).

Иако је одавно прихваћен став да кривично право има ограничене могућности у сузбијању криминалитета, није тешко доћи до закључка да се друштво и данас, али и у догледној будућности мора ослањати на кривично право (иако се то декларативно негира) као главно, а понекад и као једино средство за сузбијање криминалитета.⁶ С тим у вези, треба имати на уму и чињеницу да су, упркос разноликим оценама научног статуса теорија рационалног избора и застрашивања, оне значајно утицале, и још увек утичу на стратегију контроле криминалитета,⁷ као и то да се заштитна функција кривичног права остварује, пре свега, кроз генералну превенцију.⁸ Иако не у категоријама некадашњег *lex talionis*, већ у смислу одвраћања којим се настоји окончати криминална каријера преступника, пропорционализму (сразмерности) придаје се значај централне идеје казног деловања.⁹

У осврту на дефинисање нормативног основа и оквира супротстављања злочину трговине људима, с правом се истиче да ће непримерена правна регулатива узроковати смањену ефикасност мера спречавања и сузбијања, а у условима неразумевања укупне ситуације његовог одвијања допринети и новом кршењу људских права жртава.¹⁰ Сагласно реченом, не чуди то што су од момента увођења кривичног дела трговине људима у законодавство Републике Србије, тј. од априла 2003, изменама и допунама кривичноправних прописа, поред осталих, преиспитиване, мењане и дограђиване оне одредбе које су израз настојања да се остваре нормативни предуслови, основи и оквири свеобухватнијег и ефикаснијег супротстављања трговини људима. Значајним делом измене су се односиле на дефинисање претпоставки за прописивање санкција примерених тежини извршеног кривичног дела. Ово, како у погледу основног, тако и у односу на његове посебне и квалификоване облике.

Полазећи од чињенице да се ради о једном од најопаснијих облика криминалне активности у наше време који показује тенденцију пораста,¹¹ и за кривично дело трговине људима, као и за друге тешке облике криминалитета

6 З. Стојановић, „Кривично законодавство и тешки облици криминалитета“, *Тешки облици криминална*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања – Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2004, стр. 35.

7 Б. Сименуновић-Патић, З. Стевановић, *Савремене криминолошке концепције и њихов практични значај за контролу криминалитета*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2007, стр. 397.

8 Више о томе у: З. Стојановић, „Генерална превенција и заштитна функција кривичног права“, *Анали Правног факултета у Београду*, књ. 42, бр. 1–2, Београд, 1994, стр. 220–229.

9 Ђ. Игњатовић, „Сузбијање најтежих облика криминалитета у условима транзиције и несигурности“, *Тешки облици криминала*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања – Виша школа унутрашњих послова Београд, 2004, стр. 13.

10 *Регионална норма за обуку полицајца у сузбијању трговине људима у југоисточној Европи* (International Centre for Migration Policy Development), Vienna, 2003, стр. 35.

11 Ђ. Игњатовић, *о. с.*, стр. 8.

значајно је да сви његови појавни облици буду идентификовани и обухваћени бићем дела, уз што већу диференцијацију и прописивање квалификованих облика. На уму треба имати и чињеницу да само законодавац може одлучити да неку типичну отежавајућу околност, због које дело увек у конкретном случају добија тежи вид, подигне на ранг обележја бића кривичног дела, тј. да јој да карактер квалификаторне околности.¹² На овај начин издвојене околности губе атрибут отежавајућих, тј. оних које суду могу да послуже као један од критеријума за одмеравање казне учиниоцу за конкретно кривично дело.¹³ Ово јер су оне већ узете у обзир при прописивању казне за квалификовани облик кривичног дела од стране законодавца.¹⁴ Само изузетно, тачније уколико је такве природе да се може појавити у тежем или лакшем облику, једна околност може имати и карактер квалификаторне околности и у исто време може бити узета и као отежавајућа околност при одмеравању казне.¹⁵

Законодавац је, дефинишући кривична дела, издвојио бројне и разноврсне околности и дао им атрибут квалификаторних. Тако се нпр. место извршења појављује као квалификаторна околност и код кривичних дела: противправно заузимање земљишта из члана 218. Кривичног законика Републике Србије (КЗРС) – заштита шума, национални парк или друго земљиште с посебном наменом; код повреде посебне војне службе, члан 407. КЗРС – складиште оружја, муниције или експлозивног материјала или други објекат од значаја; код изазивања опште опасности, члан 278. КЗРС – место где је окупљен већи број људи; код увреде и клевете чл. 170. и 171. КЗРС – на јавном скупу. Време извршења је издвојено као квалификаторна околност и код следећих кривичних дела: одавања државне тајне, члан 316. КЗРС – време ратног или ванредног стања; код противправног лишења слободе, члан 132. КЗРС – временски период дужи од 30 дана; код тешке крађе, члан 204. КЗРС – време пожара, поплаве, земљотреса или другог удеса. Бројне квалификаторне околности законодавац је везао за начин извршења кривичног дела. Ово и за следећа дела: тешко убиство, члан 114. став 1. КЗРС – свиреп или подмукао начин; оштећење повериоца, члан 237. став 2. КЗРС – признање неистинитог потраживања, састављање лажног уговора или нека друга преварна радња; силовање, члан 178. став 3. КЗРС – нарочито свиреп или нарочито понижавајући начин. Средства извршења предвиђана су као квалификаторне околности и код следећих кривичних дела: недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја, члан 348. став 2. КЗРС – ватрено

12 З. Стојановић, *о. с.*, стр. 37.

13 М. Јовић, *Кривично право – општи гео*, Лесковац 2008, стр. 370.

14 Нажалост, судови често греше када при одмеравању казне узимају у обзир и оне околности које су елемент бића кривичног дела или су квалификаторне околности или су по самој природи учињеног дела у њему садржане па су већ узете у обзир при прописивању казне за то дело од стране законодавца. П. Стојановић, *Одмеравање казне*, FORUM IURIDICUS, стр. 13 (доступно на: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/568.pdf> – приступљено 30. јула 2014).

15 В. Petrović, *Кривично право*, Сарајево–Приштина 2006, стр. 119.

оружје, муниција, експлозивне материје или средство на бази те материје, распрсквајуће или гасно оружје чија израда, продаја, набавка, размена, ношење или држање није дозвољено грађанима; лака телесна повреда, члан 122. став 2. КЗРС – оружје, опасно оруђе или друго средство подобно да се тело тешко повреди или здравље тешко наруши. Учешће више лица у кривичном делу може, такође, бити квалификаторна околност (нпр. код неовлашћене производње и стављања у промет опојних дрога, члан 246. став 3. КЗРС – ако је основно дело извршено од стране групе, или је учинилац овог дела организовао мрежу препродаваца или посредника; код силовања, члан 178. став 3. КЗРС – више лица итд.). Квалификаторне околности законодавац је неретко везивао и за мотиве, намере или побуде учиниоца. Ово и код следећих кривичних дела: одавање службене тајне, члан 369. став 2. КЗРС – учињеног из користољубља или ради објављивања или коришћења података у иностранству; убиства, члан 114. став 5. КЗРС – извршеног из користољубља, ради извршења или прикривања другог кривичног дела, из безобзирне освете или из других ниских побуда; запуштање и злостављање малолетног лица, члан 193. став 2. КЗРС – ако родитељ, усвојилац, старалац или друго лице из користољубља наводи малолетно лице на вршење других радњи које су штетне за његов развој. Дефинишући квалификоване облике појединих кривичних дела законодавац је као квалификаторне околности издвајао и постојање одређеног објекта радње извршења, односно оштећеног лица с одређеним карактеристикама, својствима, стањима и односима (нпр. код тешког убиства, члан 114. став 6. КЗРС – службено или војно лице при вршењу службене дужности; код обљубе злоупотребом положаја, члан 181. став 2. – малолетник који је наставнику, васпитачу, стараоцу, усвојиоцу, родитељу, очуху, маћехи или другом лицу поверен ради учења, васпитавања, старања или неге). Поједина кривична дела добиће квалификовани облик уколико су њихови учиниоци лица с одређеним личним односима, својствима или околностима (нпр. код прања новца, члан 231. став 4. КЗРС – одговорно лице у правном лицу; код противправног лишења слободе, члан 132. став 2. КЗРС – службено лице; код злоупотребе поверења, члан 216. став 4. КЗРС – старалац или адвокат итд.).¹⁶

Има мишљења да код кривичних дела код којих законодавац прописује квалификаторне околности, квалификовани облик кривичног дела у суштини представља самостално кривично дело са својим особеним бићем, које је законодавац формирао на тај начин што је узео основна обележја (обележја која чине основни облик кривичног дела) и додао (допунска обележја) обележја која су по својој природи таква да кривично дело чине тежим. Другим речима, биће квалификованог облика кривичног дела састоји се од обележја основног облика и неких нових (допунских) обележја, која дело чине тежим, а сва та обележја заједно чине једно јединствено, односно посебно кривично

16 О значају утврђивања квалификаторних околности у криминалистичком раду шире у: М. Жарковић; З. Ивановић, *Криминалистичка практика*, Београд, 2014, стр. 61–72.

дело. С друге стране, кривична дела квалификована тежом последицом не представљају ново биће кривичног дела, већ законодавац само прописује да ће се изрећи тежа казна ако је из основног облика дела произашла тежа последица.¹⁷

1. Основни и квалификовани облици кривичног дела трговине људима у Закону о изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије из 2003. године¹⁸

Бројне особености, а међу њима и чињеница да је у питању кривично дело чије су кључне одреднице на свеобухватан начин, по први пут, дефинисане у међународном правном документу иза којег стоје Уједињене нације, тачније у Посебном протоколу за спречавање, сузбијање и кажњавање трговине људима, посебно женама и децом, којим је допуњена Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала,¹⁹ утицале су и на нормативно одређење кривичног дела трговине људима у другим међународним и националним правним документима (укључујући и Конвенцију Савета Европе против трговине људима²⁰), па и у кривичноправним прописима Републике Србије. Ово упркос томе што је у поменутом протоколу (Палермо протоколу) наглашено да ће се он примењивати, осим ако у њему није друкчије наведено, на спречавање, истрагу и гоњење кривичних дела трговине људима (и на заштиту жртава) само у случају да су кривична дела из члана 3. овог протокола по својој природи међународна и да укључују неку групу за организовани криминал (члан 4).

У члану 3. став а) Палермо протокола прецизирано је да ће трговина људима значити врбовање, превоз, трансфер, смештање или прихват лица употребом претње или употребом силе или других облика принуде, отмицом, обманом или преваром, злоупотребом овлашћења или стања немоћи, или давањем, односно примањем новца или бенефиција због постизања пристанка лица да буде контролисано у сврхе експлоатације. Притом, експлоатација ће укључивати, у најмању руку, експлоатацију проституције или других облика сексуалне експлоатације, принудни рад или услуге, ропство или праксе сличне ропству, сервитут – служење или одстрањивање органа.

У истој одредби (став б) предвиђено је да ће пристанак жртве трговине људима на намеравању експлоатацију бити ирелевантан ако је употребљено било које од средстава наведених у првом потпараграфу.

17 Шире у: М. Делић, „Побуде учиниоца као квалификаторне околности код кривичног дела тешког убиства“, *Правни животић*, 9/2008, год. LVII, књ. 519, Београд, стр. 140.

18 „Службени гласник РС“, број 39/03.

19 У законодавство Републике Србије уведени Законом о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, од 22. јуна 2001, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

20 У наш правни систем уведена 2009, „Службени гласник РС“, број 19/09.

Врбовање, превоз, трансфер, смештање или прихват детета (лица млађег од 18 година) ради експлоатације сматраће се као „трговина људима“ чак и ако то не укључује ниједно од средстава наведених у првом ставу члана 3.

Као што је већ истакнуто, у настојању да своје законодавство прилагоди потреби ефикаснијег супротстављања злочину трговине људима и одредбама међународних правних докумената чија је потписница,²¹ Република Србија је 2003. Законом о изменама и допунама Кривичног закона по први пут издвојила трговину људима као посебно кривично дело. У поглављу „Кривична дела против достојанства личности и морала“, чланом 1116 став 1. Кривичног закона Републике Србије (у даљем тексту КЗРС/2003) предвиђена је одговорност за онога ко силом или претњом, довођењем у заблуду или одржавањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, односа зависности или тешких прилика другога: врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у предаји или продаји, сакрива или држи друго лице, а у циљу стицања неке користи, експлоатације његовог рада, вршења криминалне делатности, проституције или просјачења, употребе у порнографске сврхе, ради одузимања дела тела за пресађивање или ради коришћења у оружаним сукобима. За наведена понашања законодавац је предвидео казну затвора од једне године до десет година.

Иста казна прописана је и у ставу 4. за дело из става 1. које је учињено према лицу које није навршило 14 година, и када учинилац није употребио силу, претњу или неки од других наведених начина извршења.

Став 2. предвиђа већи број, алтернативно датих, квалификаторних околности и предвиђа строже кажњавање (затвором од најмање три године) ако је дело из става 1. члана учињено према више лица, отмицом, приликом вршења службене дужности, у оквиру криминалне организације, на нарочито свиреп или на нарочито понижавајући начин или је наступила тешка телесна повреда.²²

21 Уставном повељом Србије и Црне Горе (члан 16) било је предвиђено да ратификовани међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права имају примат над правом Србије и Црне Горе и правом држава чланица. Овим је била отворена и могућност непосредне примене међународних уговора и конвенција које третирају област трговине људима. Последично, може се рећи да се ово огледало и у чињеници да је у појединим одредбама Законика о кривичном поступку из 2001. („Службени лист СРЈ“, број 70/01) питање услова и границе примене појединих овлашћења везивано (и пре увођења члана 1116 у национално законодавство) за криминалне активности одређене као трговина људима (у члану 232, а у вези с надзором и снимањем телефонских и других разговора или комуникације другим техничким средствима и оптичких снимања лица).

22 Дело је извршено према више лица када је учињено према најмање два лица, док се у случају извршења дела отмицом ради о стицају основног облика кривичног дела трговине људима и кривичног дела отмице. До дела је дошло приликом вршења службене дужности уколико је учинилац за вршење кривичног дела искористио свој службени положај или овлашћења, а о извршењу на нарочито свиреп или нарочито понижавајући начин може се говорити уколико су приликом извршења кривичног дела пасивном субјекту наносене непотребне патње или је дошло до његовог непотребног понижавања. О извршењу квалификованог облика кривичног дела трговине људима везаног за наступање теже последице која се састоји у наносењу тешке телесне повреде пасивном субјекту може се говорити у случају да у односу на тежу последицу код учиниоца постоји нехат. О наведеном, а посебно о тумачењу значења одреднице „у оквиру криминалне организације“, шире у: Н. Делић, „Кривично дело трговине људима – критички осврт на измене и допуне Кривичног законика Србије“, *Правни живои*, 9/2010, год. LIX, књ. 539, Београд, стр. 59 и 60.

Најтежи облик, који предвиђа и могућност најстрожег кажњавања учи-ниоца (затвором најмање пет година), везује се за случајеве у којима је дело из става 1 учињено према малолетном лицу, односно оне у којима је наступила смрт оштећеног лица. Овом одредбом законодавац је, уз посебан режим заштите за особе млађе од 14 година (учинилац ће да одговара и када није употребио силу, претњу или неки од других наведених начина извршења), исказао решеност да најстрожом запрећеном санкцијом предвиђеном за кривично дело трговина људима заштити сва малолетна лица (лица млађа од 18 година).

Видљиво је да је законодавац, у настојању да праксу поступања у супротстављању злочину трговине људима учини што ефикаснијом и усклади поступање надлежних националних институција (државних и недржавних) с напорима који се по том питању предузимају на међународном плану, у прецизирању елемената кривичног дела трговине људима као полазну основу имао и умногоме пресликао одредбе садржане у Палермо протоколу. Усклађеност основних, посебних и квалификованих облика пратила је и логична поставка санкција које је законодавац везао за њих. Упркос томе, биће кривичног дела трговине људима дефинисано чланом 1116 КЗРС/2003 садржало је и такве елементе који указују на недовољно разумевање суштине злочина трговине људима, тј. на недовољно прецизно дефинисање положаја и ситуације жртве и њено разликовање у односу на ирегуларне мигранте.

2. Основни и квалификовани облици кривичног дела трговине људима дефинисано сагласно Закону о изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије из 2005. године²³

Уочена одступања од принципа прокламованих међународним конвенцијама била су повод другачијег нормативног одређења бића кривичног дела трговине људима у Кривичном законнику Републике Србије (КЗРС/2005). У оквиру главе XXXIV, којом су обухваћена кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, у члану 388, који предвиђа кривично дело трговине људима, предвиђена је одговорност за онога ко силом или претњом, довођењем у заблуду или одржавањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, односа зависности, тешких прилика другог, задржавањем личних исправа или давањем или примањем новца или друге користи, врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у продаји, сакрива или држи друго лице ради експлоатације његовог рада, принудног рада, вршења кривичних дела, проституције или друге врсте сексуалне експлоатације, просјачења, употребе у порнографске сврхе, успостављања ропског или њему сличног односа, ради одузимања органа или дела тела или ради коришћења у оружаним сукобима. За учињено је запрећена казна затвора од две године до десет година.

23 „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05.

Законодавно решење, које је у погледу лица млађих од 14 година (деце) садржао члан 1116 став 4. КЗРС/2003, Кривични законик је проширио (у складу с одредбама Палермо протокола) на малолетна лица (лица млађа од 18 година). Сагласно томе, чланом 388. став 2. предвиђено је да ће се казном прописаном за дело из става 1. овог члана учињено према малолетном лицу учинилац казнити и кад учинилац није употребио силу, претњу или неки други од наведених начина извршења.²⁴

Квалификовани облик и тежа санкција (затвор од најмање три године) предвиђени су ставом 3. за случај да је дело из става 1. учињено према малолетном лицу.²⁵

Квалификовани облик кривичног дела трговине људима, прописан у ставу 4. везује се за оне ситуације дела из ст. 1. и 3. у којима је наступила тешка телесна повреда неког лица (учинилац ће се казнити затвором од три године до 15 година). Ако је услед дела из ст. 1. и 3. овог члана наступила смрт једног или више лица, учинилац ће се казнити затвором од најмање 10 година (став 5).²⁶ Казна затвора од најмање пет година прописна је за случај да се учинилац бави вршењем кривичног дела из ст. 1. до 3, односно да је дело извршено од стране организоване групе – најмање три лица која су се удружила ради вршења кривичног дела (став 6).²⁷ Чланом 389, као посебно кривично дело, издвојена је трговина децом ради усвојења.

Видљиво је да је законодавац, уз промене у делу који се тиче прописивања казни за извршена дела, битно другачије поставио и квалификаторне околности кривичног дела трговина људима и, у односу на оне из члана 1116 КЗРС/2003, изоставио околности везане за извршење дела према више лица отмицом, приликом вршења службене дужности, у оквиру криминалне организације, односно на нарочито свиреп или на нарочито понижавајући начин. Истовремено, овим су уведена решења која су у погледу квалификованих облика кривичног дела трговине људима, у већој или мањој мери, присутна у законодавству највећег броја држава нашег региона.

24 Има мишљења да иако није забрањен стројом казном од основног облика кривичног дела, овде је у питању квалификовани облик, „јер се с обзиром на одређену околност, а то је својство пасивног субјекта, инкриминише оно што иначе не би представљало ово кривично дело“. Н. Делић, *Кривично дело трговине људима – критички осврт на измене и дојуне Кривичног законика Србије*, стр. 61 и 62.

25 Узраст пасивног субјекта треба да је обухваћен умишљајем учиниоца. *Ibidem*, стр. 61.

26 У односу на смрт пасивног субјекта треба да постоји нехат. *Ibidem*.

27 *Ibidem*.

3. Основни и квалификовани облици кривичног дела трговине људима дефинисани изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије из 2009.²⁸ и 2012. године²⁹

Решеност органа Републике Србије да се што ефикасније супротставе трговини људима као злочину манифестовала се на нормативном плану и у оквиру измена Кривичног законика које је Народна скупштина Републике Србије усвојила 31. августа 2009. године (КЗРС/2009). Посебно су значајне измене националног кривичног законодавства које предвиђају одговорност онога ко зна или је могао знати да је лице жртва трговине људима, па искористи њен положај или другоме омогући искоришћавање њеног положаја ради експлоатације предвиђене ставом 1. члан 388. Извршилац овог облика кривичног дела трговине људима казниће се затвором од шест месеци до пет година (члан 388. став 8). Квалификовани облик овог посебног облика кривичног дела трговине људима предвиђен је за случај када је дело из члана 388. став 8. овог члана учињено према лицу за које је учинилац знао или је могао знати да је малолетно (у овом случају учинилац ће се казнити затвором од једне године до осам година – члан 388. став 9). Овим изменама изашло се у сусрет и обавези садржаној у члану 19. Конвенције Савета Европе против трговине људима (Конвенција СЕ), којом је предвиђена криминализација коришћења услуга жртве.

Иако нема сумње да ће се овим утицати и на обесхрабрење тражње која подстиче све облике експлоатације људи, поставља се питање да ли је овом приликом могло да се учини и нешто више. Можда је требало направити разлику у погледу квалификације посебног облика и висине прописане казне за случај да је учинилац знао да је реч о жртви трговине људима и злоупотребио и искористио такав њен положај (или другоме омогућио да то уради), од случаја када учинилац то није знао, а могао је знати. Иако предвиђа одговорност и кажњавање само оног лица које, знајући да је особа жртва трговања људима, користи њезине услуге које су резултат једног од облика њеног искоришћавања предвиђених законом, Казнени закон Републике Хрватске³⁰ (КЗРХ) за учињено је запретио казном затвора од једне године до 10 година (истом оном која је забрањена и за основни облик извршења кривичног дела трговине људима – члан 106. став 4). И у Кривичном законнику Републике Црне Горе³¹ (КЗРЦГ) превиђена је одговорност само онога ко користи услуге лица за које зна да је према њему учињено дело трговине људима из члана 444. став 1. Притом, законодавац се при пописивању санкције определио за врло строгу меру за случај квалификованог облика овог посебног облика извршења кривичног

28 „Службени гласник РС“, број 72/09.

29 „Службени гласник РС“, број 121/12.

30 „Народне новине РХ“, број 125/11.

31 „Службени лист РЦГ“, бр. 70/03, 13/04, 47/06 и „Службени лист ЦГ“, бр. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13 и 56/13.

дела трговине људима, тј. за случај да су коришћене услуге малолетне жртве. За основни облик овог посебног облика дела запрећена је казна затвора од шест месеци до пет година, а за случај извршења дела према малолетном лицу од три године до 15 година. Овако запрећена казна чак је и тежа од оне која би се могла изрећи учиниоцу који је основни облик кривичног дела трговине људима, предвиђен у члану 444. став 1, извршио према малолетном лицу без употребе силе, претње или неког другог од наведених начина извршења за који је запрећена казна затвора од једне године до 10 година.

Ефикаснијем прогону трговаца људима допринеће и одредба садржана у ставу 10. члана 388, који прописује да пристанак лица на експлоатацију или на успостављање ропског или њему сличног односа из става 1. овог члана не утиче на постојање кривичног дела из ст. 1, 2. и 6. овог члана.

Изменама из 2009. повећани су и посебни минимум (с две на три године затвора) и посебни максимум (с 10 на 12 година затвора) за основни облик кривичног дела трговине људима из члана 388. став 1. Уз задржавање апсолутног максимума, посебни минимум повећан је с три на пет година за случај да је основни облик дела извршен према малолетном лицу (члан 388. став 3). Иако је повећао посебни минимум, с три године на пет година, за случај да је услед дела из члана 388. ст. 1. и 3. наступила тешка телесна повреда, законодавац је пропустио прилику да отклони нелогичност која се огледа у дефинисању посебног максимума на нивоу од 15 година и за случај да је дело извршено према малолетном лицу (то стога што за случај да је основни облик дела извршен према малолетном лицу законодавац уопште није лимитирао посебни максимум, већ је прихватио општи максимум од 20 година).³² Надаље, санкција од најмање пет година, предвиђена у члану 388. став 6, за случај да је дело извршено од стране организоване групе, изменама КЗ из 2009. предвиђена је за случај да је дело извршено од стране групе, док је за случај да је у питању организована група најмања прописна казна повећана на ниво од 10 година.³³

32 Ова нелогичност је, нажалост, опет само делимично отклоњена изменама из 2012. и то тако да је, за случај када је услед дела из члана 388. став 3. наступила тешка телесна повреда малолетног лица, предвиђено да ће се учинилац казнити затвором од најмање пет година. На овај начин је само отклоњена нелогичност у погледу запрећеног максимума када су у питању малолетне жртве које су претрпеле тешку телесну повреду, а према којима је употребљена сила, претње или неки други начин предвиђен у члану 388. став 1. Ван логике је да је за овај квалификовани облик предвиђена иста санкција као и за случај малолетног лица које је жртва трговине људима и није претрпело тешку телесну повреду. Надаље, чак и овако постављен основ за кажњавање учиниоца не обухвата случајеве предвиђене у члану 388. став 2, тј. када према малолетницима није била употребљена сила, претња или неки други начин предвиђен у члану 388. став 1.

33 Овим је, иако не у потпуности, уважена обавеза садржана у члану 24. Конвенције СЕ, којим се предвиђа да ће свака чланица обезбедити да се следеће околности сматрају отежавајућим околностима приликом одређивања казне за: кривична дела којима се намерно или због тешког немара угрожава живот жртве; кривична дела против детета; кривична дела која је извршио државни функционер у вршењу својих дужности; кривична дела извршена у оквиру злочиначке организације.

4. Околности које национално законодавство (више) не препознаје као квалификаторне за кривично дело трговине људима

Већ је речено да национално законодавство од 2005. не препознаје оне квалификоване облике кривичног дела трговине људима који се везују за извршење дела према више лица отмицом, приликом вршења службене дужности, односно на нарочито свиреп или на нарочито понижавајући начин. Ово упркос чињеници да се поједине од наведених околности као квалификаторне и даље везују за бројна кривична дела. Најчешће се као квалификаторна околност издваја извршење кривичног дела према више лица (тешко убиство – члан 114. став 11. КЗРС, угрожавање сигурности – члан 138. став 2. КЗРС, омогућавање уживања опојних дрога – члан 247. став 2. КЗРС, противправно убијање и рањавање непријатеља – члан 378. став 4. КЗРС итд.). Истини за вољу, када се погледају одредбе кривичног законодавства држава из окружења, може се уочити да извршење кривичног дела трговине људима према више лица као квалификаторну околност предвиђа само КЗРХ – у члану 106. став 3. за учињено прописује казну затвора од три године до 15 година (за основни облик дела забрањена је казна затвора од једне године до 10 година).

Како је већ речено, члан 388. КЗРС/2005 не предвиђа строже санкције за оне облике кривичних дела трговине људима у којима се као учиниоци појављују службена лица. И ово, као и у погледу квалификаторне околности која се везује за извршење дела према више лица, упркос чињеници да се извршење кривичног дела од стране службеног лица у вршењу службе или злоупотребом свог положаја или овлашћења често појављује као квалификаторна околност (повреда равноправности – члан 128. став 2. КЗРС, противправно лишење слободе – члан 132. став 2. КЗРС, повреда слободе кретања и настањивања – члан 133. став 2. КЗРС, злостављање и мучење – члан 137. став 3. КЗРС итд.). Када је реч о кривичном делу трговине људима, чињеница је и то да, у многим случајевима, појединци оклевају или нису у могућности да пријаве трговце људима и постану сведоци, јер немају поверења у полицију и судски систем. Ово нарочито у случају да су службеници органа за спровођење закона инволвирани или саучесници у трговини људима. Управо из тих разлога, где је то могуће, национално законодавство треба да предвиди додатне казне за лица проглашена кривим за трговину људима у отежаним околностима укључујући и дела која су учинили државни службеници.³⁴ Готово сва национална законодавства држава из окружења поступила су сагласно овој препоруци.

У члану 106. став 3. КЗРХ прописује казну затвора од три године до 15 година и за случај да основни облик кривичног дела трговине људима изврши службена особа у обављању своје службе. КЗРЦГ у члану 444. став 3. предвиђа казну затвора најмање три године и за случај да је основни облик кривичног

³⁴ *Прейоруке йринциџа и смерница о људским йравима и йрјовини људима*, Високи комесаријат за људска права Уједињених нација, 2002, стр. 14–13.

дела трговине људима учињен од стране службеног лица у обављању службене дужности (за основни облик дела запређена је казна затвора од једне године до 10 година – законом предвиђени максимум казне затвора је 20 година, а само за најтежа кривична дела може се прописати казна затвора од 40 година). Кривични закон Републике Српске³⁵ (КЗСРП) у члану 198а став 3. предвиђа казну затвора најмање осам година за случај да службено лице у вршењу службе: изврши основни облик кривичног дела трговине људима из става 1. (запређена је казна затвора најмање три године); одузме, задржава, фалсификује или уништи личне идентификационе исправе ради вршења дела из става 1. (за ово дело из става 2. запређена је казна затвора од две године до 12 година); дела из ст. 1. и 2. изврши у саставу организоване групе (запређена је казна затвора од најмање пет година); користи или омогући другом коришћење сексуалних услуга или других видова експлоатације, а било је свесно да је реч о жртви трговине људима (запређена је казна затвора од шест месеци до пет година).³⁶ Кривични законик Републике Македоније³⁷ (КЗРМ) у члану 418-а став 4. предвиђа казну затвора од најмање осам година за случај да је службено лице у вршењу службе извршило основни облик кривичног дела трговине људима из ст. 1, 2. и 3. За основни облик дела из члана 418-а став 1. запређена је казна затвора од најмање четири године. У ставу 2. иста санкција предвиђена је и за онога ко одузме или уништи личну карту, пасош или другу идентификациону исправу ради извршења кривичног дела из члана 1. За посебан облик из става 3, који предвиђа одговорност за оног ко користи или омогући коришћење услуга особа за које је знао или је био дужан да зна да је жртва трговине људима у питању, запређена је казна од шест месеци до пет година.³⁸

Уз изостављање оних квалификаторних околности које су биле присутне у члану 1116 КЗРС/2003, актуелни КЗРС не уважава као квалификаторну околност ни чињеницу да је при извршењу основног облика кривичног дела трговине људима учинилац с умишљајем довео у опасност живот једне особе или више особа. Ову чињеницу као квалификаторну околност предвиђају КЗРХ (члан 106. став 3) и КЗРЦГ (члан 444. став 3).

Кривични законик Словеније³⁹ у члану 113. за постојање основног облика трговине људима не тражи ништа сем да неко купи, преузме, смести, превезе, прода, преда другом или располаже на други начин или при тим радњама

35 „Службени гласник РС“, бр. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12 и 67/13.

36 У члану 32. КЗСРП предвиђено је да казна затвора не може бити краћа од 30 дана, нити дужа од 20 година. Само изузетно, тј. за најтеже облике тешких кривичних дела извршених с умишљајем, може се прописати казна затвора у трајању од 25 до 45 година (дуготрајни затвор).

37 „Службен весник на Република Македонија“, бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12 и 55/13.

38 У члану 418-в законодавац је предвидео кривично дело – организовање групе и подстицање на извршење кривичног дела трговине људима, трговине малолетним лицима и кријумчарења миграната. Као посебно дело законодавац је, у члану 418-г, издвојио и кривично дело трговине малолетним лицима.

39 „Uradni list RS“, broj 55/08.

посредује, а у циљу експлоатације проституције других лица, других облика сексуалне експлоатације, присилног рада, ропства, служења, трговине органима, човековим ткивима или крвљу и за то предвиђа казну од једне године до 10 година. У ставу 2. предвиђено је строже кажњавање (запрећена је казна од три године до 15 година) за случај да је основни облик дела извршен према малолетном лицу или уз употребу неког од законом предвиђених начина, тј. силом, претњом, преваром, отмицом, злоупотребом односа подређености или зависности, односно у циљу присиљавања на трудноћу или вештачку оплодњу. Казна од три године до 15 година предвиђена је и за онога ко дело из става 1. или става 2. изврши као члан злочиначке организације,⁴⁰ односно за случај да је извршеним кривичним делом прибављена велика материјална корист. Уз позитиван став према решењу присутном у ставу члана 113. став 1. примедба би се, поред осталог, могла изнети у погледу издвајања квалификаторних околности предвиђених у ставу 3, а у вези са ставом 2. Ово јер је и за први (став 2) и за други квалификовани облик (став 3) запрећена иста казна, а квалификовани облик из става 3. је делом постављен и као тежи облик извршења дела из става 2.

Закључак и предлози *de lege ferenda*

Кривично дело трговине људима је тежак злочин против човечности и других добара заштићених међународним правом. Стога не чуди што је и у члану 23. став 1. Конвенције СЕ наглашено да свака страна уговорница треба да усвоји законодавне и друге мере које су потребне да се обезбеди да се кривична дела утврђена у складу с чл. 18–21. кажњавају санкцијама које су ефикасне, сразмерне и које одвраћају од вршења кривичног дела. У Директиви Европског парламента и Савета за спречавање и борбу против трговине људима и заштиту жртава, усвојеној 14. децембра 2010. у Стразбуру (Директива ЕП), инсистира се, поред осталог, и на нужности успостављања посебног режима одговорности и озбиљности казни за поједине ситуације извршења кривичног дела трговине људима. У члану 4. Директиве ЕП истиче се да земље чланице морају предузети неопходне мере како би осигурале да се дела поменута у члану 2. кажњавају максималним казнама или најмање пет година затвора, а да се максималним казнама или најмање 10 година затвора кажњавају за кривична дела почињена у било којој од следећих околности: а) учињено је против жртве која је посебно угрожена, што у контексту ове директиве значи да је барем у питању дете; б) учињено је у оквиру криминалне организације, у значењу Оквирне одлуке Савета 2008/841/ЈХА од 24. октобра 2008. о борби против трговине људима; в) намерно је или уз грубу

40 Реч је о члану злочиначке организације од најмање три лица који је извршио кривично дело ради извршења злочиначког плана заједно са најмање још једним чланом као саучесником или саизвршиоцем или помагачем (члан 41. став 1. КЗРСЛО).

непажњу угрожен живот жртве; г) учињено је употребом тешког насиља или је проузроковало тешке повреде жртве.

У настојању да допринесемо побољшању кривичноправног одговора Републике Србије на злочин трговине људима, а уз ослањање на решења присутна у међународним правнополитичким документима, на она у упоредном праву, али и на она која су постојала/постоје у националном кривичном законодавству и уз ризик да се поновимо у погледу предлога чијем смо формирању већ дали допринос, указаћемо на правце и околности које сматрамо посебно значајним. Пре свега, залажемо се за то да трговина малолетним лицима буде предвиђена као самостално кривично дело и да се у њега инкорпорирају све одредбе везане за малолетне жртве трговине људима предвиђене у чл. 388. и 389. КЗ РС. Ово уз унапређење нормативног одговора примереног посебним својствима малолетних лица. Предложено решење у складу је с препорукама садржаним у међународним правним документима и већ је присутно у националним законодавствима појединих држава из нашег окружења (нпр. Републике Македоније и Републике Српске).

У погледу начина дефинисања основног бића кривичног дела трговине људима, у законодавствима појединих земаља из нашег окружења (Републике Словеније и Републике Македоније) прихваћен је концепт који је у нашем законодавству предвиђен само за случај да се као жртве појављују малолетна лица. Другим речима, за постојање дела довољно је да су законом наведене радње предузете ради постизања одређених циљева. Овим су начини извршења законом прецизираних радњи престали да буду конституенс основног облика кривичног дела трговине људима. У оваквим околностима, већи број њих добио је карактер околности које извршеном делу дају тежи облик. Увођење ових решења у кривичноправно законодавство Републике Србије подразумевало би и бројне промене у сегменту који се односи на квалификоване облике и санкције које се везују за њих.

Приврженост постојећем решењу у погледу поставке основног облика кривичног дела трговине људима оставља могућност унапређења нормативних решења кроз увођење нових елемената бића основног облика дела који се односе како на радње и начине извршења, тако и на циљеве учинилаца. Унапређење постојећих решења нарочито је могуће, а нама се чини и неопходно, у делу који се везује за посебне и квалификоване облике кривичног дела трговине људима. Међу квалификаторним околностима могу се издвојити оне које се везују за: вршење радњи кривичног дела отмицом, на свиреп или нарочито понижавајући начин, од стране групе, у вршењу службене дужности, искоришћењем душевног обољења, засталога душевног развоја и друге душевне поремећености или у односу на више лица или тако да је за последицу имало трудноћу; за наступање тешке телесне повреде жртава, тешко нарушавање њеног здравља и друге тешке последице; за вршење дела од стране организоване криминалне групе; за смрт једног или више лица.

У бити, слажемо се с препоруком да бића кривичних дела трговине људима и трговине малолетним лицима буду конципирана на следећи начин.⁴¹

Трговина људима

(1) Ко силом или претњом, *уценом*, довођењем у заблуду или одржавањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, односа зависности, *задужености*, тешких прилика другог, *израдом лажних личних исправа* или задржавањем, *ириначењем*, *ошћењем* или *уништењем* правих или давањем или примањем новца или друге користи, врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у продаји, сакрива или држи друго лице, а у циљу експлоатације његовог рада, принудног рада, вршења кривичних дела, проституције или друге врсте сексуалне експлоатације, просјачења, употребе у порнографске сврхе, успостављања ропског или њему сличног односа, *иригнутој брака* или *других заједница*, *других облика експлоатације*, ради одузимања органа или дела тела или ради коришћења у оружаним сукобима, казниће се затвором од три године до 12 година.

(2) Ако дело из става 1. овог члана извршено *ојмицом*, *на свирей* или *нарочијо* *ионижавајући начин*, од стране групе, у *вршењу службене дужности*, *искоришћењем физичке немоћи* или *обољења*, *душевној сјања* или *обољења*, *заосталој душевној развоја* и *друге душевне поремећености* или у *односу на више лица* или је за *иосецицу* *имало иррудноћу*, учинилац ће се казнити затвором најмање пет година.

(3) Ако је услед дела из става 1. овог члана наступила тешка телесна повреда неког лица или му је *здравље иешко нарушено* или су *настиуиле* *друге иешке иоследице*, учинилац ће се казнити затвором најмање осам година.

(4) Ако је дело из става 1. овог члана извршено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором од најмање 10 година.

(5) Ако је услед дела из става 1. овог члана наступила смрт једног или више лица, учинилац ће се казнити затвором од најмање 10 година или *казном зайвора* *од 30 до 40 година*.

(6) Ко зна или је могао знати да је лице жртва трговине људима, па искористи њен положај или другоме омогући искоришћавање њеног положаја ради експлоатације предвиђене ставом 1. овог члана, казниће се затвором од шест месеци до осам година.

(7) Пристанак лица на експлоатацију или на успостављање ропског или њему сличног односа из става 1. овог члана не утиче на постојање кривичног дела из ст. 1 до 6. овог члана.

41 М. Жарковић *et al.*, *Кривичноправни систем и судска пракса у области борбе против трговине људима у Србији*, Београд, 2011, стр. 73–74.

(8) Превозна и друга средства употребљена за извршење кривичног дела из ст. 1. до 6. могу се одузети, а објекти се могу одузети или привремено или трајно затворити.

Трговина малолетним лицима

(1) Ко малолетно лице врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у продаји, сакрива или држи, а у циљу експлоатације његовог рада, принудног рада, ради усвојења противно важећим прописима, пребацивања у другу породицу, вршења кривичних дела, проституције или друге врсте сексуалне експлоатације, просјачења, употребе у порнографске сврхе, успостављања ропског или њему сличног односа, *принудној брака или друћих заједница, друћих облика експлоатације*, ради одузимања органа или дела тела или ради коришћења у оружаним сукобима, казниће се затвором од пет до 15 година.

(2) Ко дело из става 1. овог члана изврши силом или претњом, *уценом, довођењем у заблуду или одржавањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, односа зависности, задужености*, тешких прилика другог, *израдом лажних личних исправа или задржавањем, преиначењем, оштећењем или уништењем* правих или давањем или примањем новца или друге користи, казниће се затвором од најмање пет година.

(3) Ако дело из става 1. овог члана извршено *оштрицом, на свирей или нарочито понижавајући начин, од стране групе, у вршењу службене дужности, искоришћењем физичкој или душевној стана или обољења, заосталој душевној развоја и друге душевне поремећености или у односу на више лица или је за последицу имало тврдоћу учинилац ће се казнићи затвором од најмање осам година.*

(4) Ако је услед дела из става 1. овог члана наступила тешка телесна повреда лица или му је здравље *тешко нарушено или су настале друге тешке последице, учинилац ће се казнићи затвором од најмање 10 година.*

(5) Ако је дело из става 1. овог члана извршено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором од најмање 10 година.

(6) Ако је услед дела из става 1. овог члана наступила смрт једног или више лица, учинилац ће се казнити затвором од најмање 10 година или казном затвора од 30 до 40 година.

(7) Ко зна или је могао знати да је малолетно лице жртва трговине људима, па искористи њен положај или другоме омогући искоришћавање њеног положаја ради експлоатације предвиђене ставом 1. овог члана, казниће се затвором од једне године до десет година.

(8) Пристанак лица на експлоатацију или на успостављање ропског или њему сличног односа из става 1. овог члана не утиче на постојање кривичног дела из ст. 1. до 7. овог члана.

(9) Превозна и друга средства употребљена за извршење кривичног дела из ст. 1. до 7. могу се одузети, а објекти се могу одузети или привремено или трајно затворити.

Уз представљено, сматрамо да побољшање нормативног одговора треба да подразумева и измене у погледу одговорности и санкција за „кориснике услуга“ жртва трговине људима. Ово на начин да се ономе ко зна да је лице жртва трговине људима, па искористи њен положај или другоме омогући искоришћавање њеног положаја ради експлоатације предвиђене у основном облику кривичног дела трговине људима, запрети казном затвора од једне године до 10 година. Ономе који је то учинио, а могао је знати да је лице жртва трговине људима, могла би се изрећи казна затвора од шест до осам година. За случај да је реч о овом облику кривичног дела трговине људима, извршеном према малолетним лицима, примерене би биле казне затвора од три године до 12 година (за случај да је учинилац знао да је реч о малолетном лицу које је жртва трговине људима), односно од једне године до 10 година (за случај да је то могао знати).

Литература

1. Делић, М., „Побуде учиниоца као квалификаторне околности код кривичног дела тешког убиства“, *Правни живоић*, 9/2008, год. LVII, књ. 519, Београд.
2. Делић, Н., „Кривично дело трговине људима – крчички осврт на измене и допуне Кривичног законика Србије“, *Правни живоић*, 9/2010, год. LIX, књ. 539, Београд.
3. Игњатовић, Ђ., „Сузбијање најтежих облика криминалитета у условима транзиције и несигурности“, *Тешки облици криминала*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања – Виша школа унутрашњих послова Београд, 2004.
4. Јовић, М., *Кривично право – општи део*, Лесковац, 2008.
5. Петровић, Б., *Кривично право*, Сарајево–Приштина, 2006.
6. Симеуновић-Патић, Б., Стевановић, З., *Савремене криминолошке концепције и њихов практички значај за контролу криминалитета*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2007.
7. Стојановић, П., *Одмјеравање казне*, FORUM IURIDICUS, доступно на: <http://sudovi.me/podaci/vrhhs/dokumenta/568.pdf> (приступљено 30. јула 2014).
8. Стојановић, З., „Генерална превенција и заштитна функција кривичног права“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1–2, вол. 42, Београд, 1994.
9. Стојановић, З., „Кривично законодавство и тешки облици криминалитета“, *Тешки облици криминала*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања – Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2004.
10. Жарковић, М. *et al.*, *Кривичноправни систем и судска пракса у области борбе против трговине људима у Србији*, Београд, 2011.
11. Жарковић, М., Ивановић, З., *Криминолошка пракса*, Београд, 2014.

12. *Прейоруке йринциџа и смерница о људским йравима и йрјовини људима*, Високи комесаријат за људска права Уједињених нација, 2002.
13. *Рејионална норма за обуку йолицџе у сузбијању йрјовине људима у јујоисџочној Евроџи* (International Centre for Migration Policy Development), Vienna, 2003.

A QUESTION OF EXISTING NORMATIVE SOLUTIONS OF AGGRAVATED FORMS OF HUMAN TRAFFICKING IN SERBIAN LAW

Milan Zarkovic

Oliver Lajic

Zvonimir Ivanovic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

The authors are giving us genesis of the normative response to the crime of human trafficking in the national legislation of the Republic of Serbia since 2003 until 2013, and in particular focus to those solutions that are of importance for evaluating the coverage and adequacy of state response to this form of criminal activity of individuals and certain groups. It is the fact that, from the moment of introduction of this offense in national law, there were tied to it almost all the instruments that were defined and built as a special measures and as means of combating the most severe forms of crime, and it is saying that the legislator is very well versed in the complexity and the deleterious effects of the consequences of the crime of trafficking. This is also confirmed by the fact that the criminal legislation of the Republic of Serbia trafficking offenses recognized as crimes against humanity and other goods protected by international law. Despite the aforesaid, the provisions defining the basic elements of the offense of human trafficking, especially those that were created by it's qualified forms, are still not fully compliant with solutions and present recommendations to the international legal and political documents. In part, they deviate from the decision and the practices that is present in other countries of the modern world, including those found in the immediate environment of the Republic of Serbia. In an effort to contribute to finding adequate answers, the authors put forward a number of concrete proposals for changing and upgrading current legislative situation. This is both in terms of ways of defining the basic elements of the criminal offense of trafficking in a way that its existence is sufficient that the law specified actions undertaken to achieve certain ciljeva. This manner the execution of the law specified actions cease to be constituent basic offense of human trafficking, a growing number of them got to the character circumstances completed section provides a more severe form. The introduction of these solutions in

the criminal legislation of the Republic of Serbia would involve a number of changes in the area relating to qualified forms and sanctions associated with them. In addition, according to the authors, the improvement of existing solutions is possible and necessary and part of that is related to special and aggravated forms of the offense of trafficking. As aggravating circumstances are recommended to those which involved: the exercise of the criminal offense of abduction, in a cruel or degrading manner, by the group, in the duties enforcement, utilization of mental illness, mental retardation and other mental disorder or in relation to a number of persons or so has resulted in pregnancy; the occurrence of severe injury to victims, serious damage to their health, and other serious consequences; committing this act by an organized criminal group; the death of one or more persons. The authors advocate for that trafficking in minors is provided as a separate criminal offense and that in it are incorporated all provisions related to juvenile victims of trafficking in persons provided in art. 388 and 389 of the Criminal Code of RS. This is accompanied with the improvement of the normative response, appropriate to properties of minors in sense of agravated terms and conditions of sanctions proposed for that crime.

РЕФОРМА КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ СУЗБИЈАЊА КОРУПЦИЈЕ У ПРИВАТНОМ СЕКТОРУ

Драгана Коларић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: У раду се анализирају поједина решења у кривичном законодавству Републике Србије, која су резултат измена и допуна Кривичног законика, које су учињене у децембру 2012, која се односе на сузбијање корупције у приватном сектору.¹ У првом делу рада, који је уједно посвећен и уводним напоменама, аутор се бави актуелним питањима усклађивања материјалног кривичног законодавства с европским стандардима у области сузбијања корупције. За Србију као државу која настоји да што пре постане пуноправни члан Европске уније од изузетне је важности да прати активности ЕУ и њених чланица на подручју сузбијања криминалитета. Најкорисније би било за сваку државу, па и нашу, да изврши ревизију појединих инкриминација у свом кривичном законодавству, али тако да покрије области које су међународни споразуми сматрали вредним укључивања у национално кривично право. У другом делу, аутор настоји да утврди, анализом постојећег стања (*de lege lata*), постоје ли у нашој земљи, посматрано с аспекта кривично материјалног права, задовољавајућа решења у области сузбијања корупције у приватном сектору или критеријуми које постављају међународни документи треба да нас подстакну на реформу нашег законодавства. Посебна пажња је посвећена анализи кривичног дела злоупотреба положаја одговорног лица, на основу које аутор износи закључке, с предлозима могућих законских решења, *de lege ferenda*.

¹ Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2015).

Кључне речи: кривично законодавство, кривично право, Кривични законик, корупција, међународни стандарди, злоупотреба положаја, одговорно лице

Уводне напомене

Кривично законодавство Републике Србије у великој мери испуњава стандарде које су поставили међународни документи у области супротстављања корупцији.² Посебан значај за кривичноправну реакцију, када су у питању регионалне организације, имају: Кривичноправна конвенција о корупцији Савета Европе³ и Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији.⁴ Када су у питању међународне организације, посебан значај за супротстављање корупцији има Конвенција Уједињених нација против корупције.⁵ Захтеви које су поставили међународни документи према националном кривичном законодавству су следећи:

1. Инкриминисати како подмићивање у јавном, тако и подмићивање у приватном сектору;
2. Инкриминисати како подмићивање домаћих, тако и страних службених лица;
3. Увести одговорност правних лица за кривична дела корупције (мада ту одговорност захтевају и неки други међународни документи као што су: Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (број 141), Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма);
4. У складу с Додатним протоколом Кривичноправне конвенције (ЕТС 191), потребно је инкриминисати подмићивање домаћих и страних арбитра, као и домаћих и страних поротника;

2 Groupe of States against corruption, Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Republic of Serbia-Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Adopted by Grecoat its 48th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 September – 1 October 2010).

3 Конвенција је отворена за потписивање 27. јануара 1999, а ступила је на снагу 1. јула 2002. године. Република Србија је ратификовала *Кривичноправну конвенцију о корупцији* (ЕТС 173) 18. децембра 2002. године. Видети: „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 2/02 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 18/05. Конвенција је ступила на снагу 1. априла 2003. године. Кривичноправна конвенција о корупцији усвојена је без улагања резерви.

4 Уговор је отворен за потписивање 15. маја 2003. године. Ступио је на снагу 1. фебруара 2005. године. Република Србија је ратификовала Додатни протокол Кривичноправне конвенције (ЕТС 191) 9. јануара 2008. год. Видети: „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 102/08. У Србији је ступио на снагу 1. маја 2008. године. Република Србија је Додатни протокол Кривичноправне конвенције о корупцији усвојила без улагања резерви.

5 Република Србија је ратификовала Конвенцију Уједињених Нација против корупције. Конвенција је у Републици Србији ступила на снагу 30. октобра 2005. године. Видети: „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.

5. Инкриминисати трговину утицајем;
6. Размотрити увођење у кривично законодавство новог кривичног дела – незаконито богаћење, уколико то није у супротности с уставноправним поретком земље потписнице.

Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији сматра се једним од најзначајнијих међународних докумената у области супротстављања корупцији. На својој XIX конференцији, одржаној у Валети 1994, европски министри правде закључили су да је корупција озбиљна претња за демократију, правну државу и људска права. Савет Европе као водећа европска институција за заштиту основних вредности, позван је да одговори на ту претњу. Министри су били убеђени да борба против корупције треба да подразумева мултидисциплинаран приступ и да је неопходно да се усвоје одговарајући законски прописи што је пре могуће. Они су изразили уверење да делотворна борба против корупције захтева прекограничну сарадњу између држава, као и између држава и међународних институција унапређењем координираних мера на европском нивоу и шире, што заузврат подразумева укључивање и држава које нису чланице Савета Европе. Министри правде предложили су Комитету министара да се образује мултидисциплинарна група за корупцију.

У контексту тих препорука, Комитет министара је у септембру 1994. основао Мултидисциплинарну групу за корупцију (ГМС) која је израдила Програм деловања против корупције, документ који је обухватао све аспекте међународне борбе против нове пошасте савременог друштва. Референтни задатак ове групе био је да, под надлежношћу Европског комитета за проблеме криминалитета и Европског комитета за правну сарадњу, изради једну конвенцију или више међународних конвенција за сузбијање корупције. У складу с циљевима утврђеним Програмом деловања против корупције, Кривичноправна радна група при Мултидисциплинарној групи за корупцију (ГМСР) почела је да израђује Нацрт кривичноправне конвенције.⁶

Пре него што је завршена конвенција, Комитет министара Савета Европе, на свом 101. заседању, 6. новембра 1997, усвојио је 20 водећих принципа за борбу против корупције. Чврсто решени да сузбију корупцију удруженим напорима својих земаља, министри су се, између осталог, сложили да се обезбеди координирано инкриминисање радњи које представљају неки облик корупционог деловања (принцип број 2), да се обезбеди да они који су задужени за спречавање, истрагу, кривично гоњење и суђење кривичних дела корупције уживају независност и аутономију у складу с њиховим функцијама, да нису изложени недопустивом утицају и имају делотворна средства за прикупљање доказа, заштиту лица која помажу властима у сузбијању корупције и за очување поверљивости истрага (принцип број 3), да се обезбеде одговарајуће мере за заплону и одузимање добити остварене вршењем кривичних

6 Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999, Explanatory report.

дела корупције (принцип број 4), да се спречи да се правна лица користе као штит за кривична дела корупције (принцип број 5), да се унапреди специјализација лица или тела задужених за сузбијање корупције и да им се обезбеде одговарајућа средства и одговарајућа обука за извршавање њихових задатака (принцип број 7)... и да се успостави најшира могућа међународна сарадња у свим областима борбе против корупције (принцип број 20).

Убрзо након усвајања ових принципа, Комитет министара усвојио је Резолуцију (98) бр. 7, којом се одобрава стварање Групе држава против корупције – GRECO. Споразум којим се ствара GRECO, и који је садржао статут овог тела, усвојен је 5. маја 1998. године. GRECO је тело чији је задатак да прати, кроз процес узајамног оцењивања, спровођење Водећих принципа у борби против корупције и примену међународних правних инструмената усвојених у складу с Програмом деловања против корупције. Пуноправно чланство у GRECO-у резервисано је за оне државе које у потпуности учествују у процесу узајамног оцењивања и које прихватају да буду оцењене.⁷ GRECO је замишљен као флексибилан и ефикасан пратећи механизам који ће допринети делотворном и динамичном процесу превенције и сузбијања корупције. Споразум обезбеђује да у овом телу на равноправним основама учествују све државе чланице, затим оне државе који нису чланице, а које су учествовале у изради споразума, као и остале државе које нису чланице, али су позване да му се придруже.

Коначан нацрт Кривичноправне конвенције одобрен је у септембру 1998. на 14. пленарној седници Мултидисциплинарне групе за корупцију. На свом 103. заседању, у новембру 1998, Комитет министара усвојио је Конвенцију и одлучио да је отвори за потписивање у јануару 1999. године.

Кривичноправна конвенција, заједно с Конвенцијом Уједињених нација против корупције, поставља стандарде у овој области. Та два извора слободно можемо назвати абецедом успешно постављене борбе против корупције. С обзиром на то да Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији и Конвенција Уједињених нација против корупције представљају два најзначајнија међународна документа у овој области, у позитивноправном делу, осврнућемо се на питање усклађености националног законодавства с њиховим релевантним одредбама. Кривична дела у вези с корупцијом, која препознају обе конвенције, јесу: активно и пасивно подмићивање службених лица, активно и пасивно подмићивање страних службених лица, подмићивање у приватном сектору, трговина утицајем, одговорност правних лица за коруптивна кривична дела, праће новца и друго.

7 У јулу 2003. Србија и Црна Гора су постале пуноправни члан Групе држава за борбу против корупције (GRECO) и на тај начин су се сврстале у ред земаља које су активно укључене у израду и спровођење важних међународних докумената у области борбе против корупције. Ова институција има задатак да промовише сарадњу у области борбе против корупције, организованог криминалитета и прања новца, као и да унапређује способности држава чланица у препознавању недостатака у националним механизмима и подстиче законске, институционалне и практичне реформе. У раду ове институције учествују и САД, иако нису члан Савета Европе, и активно сарађују са овом организацијом у антикорупцијским активностима.

Сматрајући да је потребно да се допуни Кривичноправна конвенција о корупцији, државе чланице Савета Европе и друге државе потписнице усвојиле су додатни протокол на Кривичноправну конвенцију, чији је циљ инкриминасање активног и пасивног подмићивања домаћих и страних арбитра, као и домаћих и страних поротника. Наиме, пратећи одредбе Кривичноправне Конвенције о корупцији, јасно је да је остварен значајан део циља постављеног у Програму деловања против корупције (РАС) Савета Европе у области кривичног права. Међутим, Конвенција није дотакла сва понашања која је требало инкриминисати. Трбало би, такође, подвући да се током детаљне разраде Конвенције, Мултидисциплинарна група за корупцију сложила да одложи разматрање криминализације, на међународном нивоу, неких других кривичних дела повезаних с корупцијом. Стога је Кривичноправна радна група при Мултидисциплинарној групи за корупцију (GMCP) дискутовала током неколико наредних састанака о потреби проширивања постојећих инкриминација новим појавним облицима или проширивањем круга потенцијалних учинилаца. GMCP се након дебате на Нацрт додатног протокола Кривичноправне конвенције о корупцији сложио да се допуна изврши инкриминасањем подмићивања у области арбитраже, као и активног и пасивног подмићивања поротника.

Дакле, овај протокол протеже поље деловања Конвенције на арбитра у трговинским, грађанским и другим стварима, као и на поротнике. Земље које потпишу Додатни протокол морају да усвоје потребне мере да установе као кривична дела активно и пасивно подмићивање домаћих и страних арбитра и поротника. На тај начин Протокол треба да допринесе ефикаснијем сузбијању корупције, као и унапређењу међудржавне сарадње у борби против ње. Термин „арбитар“ тумачи се у складу с домаћим правом држава страна уговорница овог протокола, али, у сваком случају, означава особу која је, по основу споразума о арбитражи, позвана да донесе правно обавезујућу одлуку у спору који јој поднесу странке споразума. Термин „поротник“ тумачи се у складу с домаћим правом држава страна уговорница овог протокола, али, у сваком случају, означава особу која учествује као непрофесионални члан заједничког тела, чија је дужност да одлучи о кривици оптуженог у судском поступку.

Поред ових извора, постојање великог броја других правних средстава и докумената показује да је међународна заједница уложила велике напоре у борби против корупције. Треба поменути још и Конвенцију о сузбијању подмићивања страних јавних службеника у међународним пословним трансакцијама која је усвојена у оквиру Организације за економску сарадњу и развој,⁸ Грађанскоправну конвенцију о корупцији,⁹ Конвенцију Европске

8 Конвенција је усвојена у оквиру OECD-а (Organisation for Economic Co-operation and Development) 21. новембра 1997. године.

9 Конвенција је отворена за потписивање 4. новембра 1999. и ступила на снагу 1. новембра 2003. године. Овај документ је значајан зато што предвиђа одговорност државе за штету коју корумпирани јавни службеник нанесе грађанину или правном лицу. Грађанскоправну конвенцију о корупцији наша

уније о борби против корупције, која се односила на службенике европских заједница или службенике држава чланица Европске уније (акт Савета од 26. маја 1997), Конвенцију Афричке уније о спречавању и борби против корупције (12. јула 2003) коју су усвојили шефови држава и влада земаља чланица Афричке уније, Интер-америчку конвенцију против корупције (29. марта 1996) коју је усвојила Организација америчких држава и друго.

1. Релевантне одредбе Кривичног законика Србије

Један од важних разлога за конципирање новог кривичног законодавства јесу и имплементација и усаглашавање с међународним стандардима. После ратификације најзначајнијих докумената у области борбе против корупције, трговине људима, прања новца, тероризма, транснационалног организованог криминалитета и др., наша земља се определила за доношење Кривичног законика Србије који је заменио два дотад важећа закона: Основни кривични закон и Кривични закон Србије.

Највећи део обавеза преузетих ратификацијом међународних докумената Србија је испунила у претходном периоду ступањем на снагу Кривичног законика Републике Србије 1. јануара 2006. године. Кривична дела намењена сузбијању корупције у Кривичном законнику Србије сврстана су, пре свега, у групу кривичних дела против службене дужности. То су: злоупотреба службеног положаја (члан 359. КЗ), трговина утицајем (члан 366. КЗ), примање мита (члан 367. КЗ) и давање мита (члан 368. КЗ). Такође, од значаја су и кривична дела против привреде, посебно за сузбијање корупције у приватном сектору, злоупотреба положаја одговорног лица (члан 234. КЗ) и злоупотреба у вези с јавном набавком (234а КЗ).

Законик има одговарајуће инкриминације и за остала кривична дела која се помињу у Кривичноправној конвенцији Савета Европе и Конвенцији Уједињених нација против корупције, која су уперена на сузбијање неких облика коруптивног деловања, тј. усмерена ка извршењу или прикривању кривичних дела корупције или других кривичних дела која су у вези с корупцијом. Та кривична дела, можда, немају исти назив као у конвенцијама, али имају исти циљ. То су: прање новца (члан 231. КЗ),¹⁰ прикривање (члан 221. КЗ), проневера (члан 364. КЗ)¹¹ и др. На овом месту треба истаћи да сви међународни документи у области борбе против корупције инсистирају на увођењу одговорности правних лица за кривична дела. Наша земља је и ту

земља је ратификовала 6. новембра 2007. године. Видети: „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 102/07.

10 Кривичноправна конвенција Савета Европе помиње „прање новца који је добит од кривичних дела корупције“, а Конвенција Уједињених нација против корупције „прање средстава стечених извршењем кривичног дела“.

11 Конвенција Уједињених нација користи назив „проневера, злоупотреба или друго нелегитимно коришћење имовине од стране јавног функционера“ и посебно захтева инкриминацију „проневера имовине у приватном сектору“.

обавезу испунила доношењем посебног Закона о одговорности правних лица за кривична дела 2008. године.¹²

Код кривичних дела која су типична за сузбијање корупције, имајући у виду релевантне међународне уговоре, ступањем на снагу Кривичног законика Србије дошле су до изражаја следеће новине: противзаконито посредовање или сада трговина утицајем¹³ проширена је активним обликом; такође, у складу с Кривичноправном конвенцијом о корупцији и Конвенцијом Уједињених нација против корупције, инкриминисано је и вршење свих облика трговине утицајем од стране лица које има статус страног службеног лица; код примања мита уведен је нови тежи облик где квалификаторну околност чини то што се примање мита врши у вези с откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције; као извршилац примања мита може се јавити и страном службено лице; код давања мита дело постоји и онда када је мито дато, обећано или понуђено страном службеном лицу и код истог кривичног дела проширена је могућност за ослобођење од казне извршиоца давања мита, у односу на раније решење у Кривичном закону Србије, јер се више као услов не захтева и то да је мито дато на захтев службеног или одговорног лица.

Значајну новину у Кривичном законнику представља кажњавање за подмићивање страних службених лица (члан 367. став 5. и члан 368. став 3).¹⁴ Међународна димензија корупције и њено сузбијање, у последње време, схвата се као проблематика првог реда. Пре свега се актуелизују прекогранична подмићивања. Велики број земаља доскоро није располагао одредбама које се односе на кривично гоњење подмићивања страних службених лица. У правилу је правно стање било слично нашем: уколико наш држављанин да мито страном држављанину, он, по раније важећем Кривичном закону Србије, није учинио кривично дело, јер се у вези с подмићивањем штитила само наша управа. Међутим, корупција не само да подрива добру управу и уништава поверење јавности у правичност и непристрасност јавне управе већ, такође, може озбиљно да наруши конкуренцију и угрози економски развој када су страни јавни службеници подмићени, то јест када их подмићују компаније да би добили одређене пословне аранжмане. С глобализацијом економских и финансијских структура и интеграцијом домаћих тржишта у светско тржиште, одлуке о кретањима капитала или инвестирањима у једној земљи могу да утичу и на остале земље. Мултинационалне корпорације и међународни инвеститори имају одлучујућу улогу у данашњој економији и не познају

12 „Службени гласник РС“, број 97/08.

13 До ступања на снагу Закона о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС“, број 72/09) кривично дело „трговина утицајем“ носило је назив „противзаконито посредовање“. У Кривичноправној конвенцији ово кривично дело, такође, носи назив „трговина утицајем“, а у Конвенцији Уједињених нација против корупције „злоупотреба утицаја“.

14 Под страним службеним лицем, у смислу члана 112. став 4. Кривичног законика Србије, сматра се лице које је члан законодавног, извршног или судског органа стране државе, јавни функционер или службеник међународне организације и њених органа, судија и други функционер међународног суда.

границе. Због тога је међународна заједница заузела став да је оправдано и нужно увођење специфичног кривичног дела „подмићивање страних јавних службеника“. Заштићени правни интерес је двострук: јавност и правичност процеса доношења одлука страних јавних управа, што је традиционално сматрано унутрашњим питањем, али је глобализација то схватање учинила застарелим, и заштита правичне конкуренције у пословању.¹⁵

Кривичноправна конвенција о корупцији у члану 5. регулише подмићивање страних државних службеника на исти начин као и активно и пасивно подмићивање домаћих државних службеника (чл. 2. и 3). Конвенција Уједињених нација против корупције у члану 16. инкриминише подмићивање страних јавних функционера и функционера јавних међународних организација.

Европска унија је била прва европска организација којој је пошло за руком да усвоји међународни споразум којим се, између осталог, криминализује корупција страних јавних службеника. Реч је о Конвенцији о борби против корупције у коју су укључени службеници европских заједница или држава чланица Европске уније (усвојена 26. маја 1997). Након неколико година, Организација за економску сарадњу и развој закључила је, у новембру 1997, знаменити споразум о инкриминацији подмићивања страних јавних службеника, тј. подмићивања страног јавног службеника да би се добио или задржао неки пословни аранжман или нека друга неприкладна корист.

Члан 5. Кривичноправне конвенције иде и даље у односу на Конвенцију Европске уније по томе што предвиђа подмићивање страних јавних службеника било које друге земље. Он, такође, иде даље и у односу на одредбе конвенције Организације за економску сарадњу и развој у два аспекта. Прво, он предвиђа и активно и пасивно подмићивање. Кажњавање за пасивно подмићивање страних службеника у члану 5. има за циљ да покаже солидарност заједнице држава против корупције, ма где да се она појави. Порука је јасна: корупција је тешко кривично дело које могу кривично да гоне све државе потписнице, а не само матична држава корумпираног службеника. Друго, члан 5. не садржи ограничења када је реч о контексту у којем се одиграва подмићивање страних јавних службеника. Још једном, циљ није само да се заштити правична конкуренција већ и поверење грађана у демократске институције и правну државу.¹⁶

Када је у питању подмићивање у приватном сектору, интересантно је да сви релевантни међународни извори инсистирају на таквим инкриминацијама и у националним законодавствима. Кривични законик Србије, код постојећих инкриминација примање и давање мита, садржи одговарајуће одредбе које се односе на криминализацију и у приватном сектору. Наиме, код кривичног дела примање мита (члан 367) у ставу 6. одређено је да се као извршилац може појавити и одговорно лице у предузећу, установи или другом субјекту.

15 Видети: Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999, Explanatory report.

16 *Ibidem*.

Имајући у виду законско значење појма „одговорно лице“, нема дилеме да и овај захтев међународне заједнице испуњавамо.¹⁷ Такође, код кривичног дела давање мита (члан 368) у ставу 5. одређено је да дело постоји и онда када је мито дато, понуђено или обећано одговорном лицу у предузећу, установи или другом субјекту.¹⁸

Кривичноправна конвенција у чл. 7. и 8. регулише подмићивање у приватном сектору. Активно подмићивање у приватном сектору представља кривично дело када је учињено намерно (умишљајно) током обављања пословне активности и састоји се у обећању, нуђењу или давању, директно или индиректно, сваке незаслужене користи сваком лицу које руководи или које, у било ком својству, ради за ентитете приватног сектора, било њему лично или неком другом лицу, како би деловало или се уздржало од деловања, а при томе кршило своје дужности. Пасивно подмићивање у приватном сектору састоји се у тражењу или примању, директно или индиректно, од стране било ког лица које руководи или које, у било ком својству, ради за ентитете приватног сектора сваке незаслужене користи или обећања намењена њему лично или неком другом лицу, или прихватање понуде или обећања такве користи, како би деловало или се уздржало од деловања, а при томе кршило своје дужности.¹⁹ Оно што оправдава инкриминисање подмићивања у приватном сектору јесте свеобухватна стратегија сузбијања корупције. Током последњих година спроведен процес приватизације учинио је да важне јавне функције буду приватизоване, нпр. образовање, превоз, телекомуникације итд. Стога треба обезбедити поштовање правичне конкуренције. Инкриминација подмићивања у приватном сектору иде ка томе да се заштите поверење и оданост, тј. лојалност као основне вредности које утичу на развој друштвених и економских односа. Запослени, партнер, генерални директор који прихвата мито да би извршио или пропустио да изврши неку радњу, на начин супротан интересима његовог налогодавца, изиграће указано поверење и нарушити оданост коју дугују свом налогодавцу.

Из тих разлога и Закон о Агенцији за борбу против корупције²⁰ одређује корупцију као однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, ради

17 Одговорним лицем у правном лицу сматра се лице које на основу закона, прописа или овлашћења врши одређене послове управљања, надзора или друге послове из делатности правног лица, као и лице коме је фактички поверено обављање тих послова. Одговорним лицем сматра се и службено лице кад су у питању кривична дела код којих је као извршилац означено одговорно лице, а у овом законик у нису предвиђена у глави о кривичним делима против службене дужности, односно као кривична дела службеног лица.

18 Исте одредбе је имао и Кривични закон Србије („Службени гласник СРС“, бр. 26/77, 28/77 – испр., 43/77 – испр., 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 и 21/90 и „Службени гласник РС“, бр. 16/90, 26/91 – одлука УСЈ бр. 197/87, 75/91 – одлука УСРС бр. 58/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02 и 11/02 – испр.)

19 На сличан начин подмићивање у приватном сектору регулише и Конвенција Уједињених нација против корупције (члан 21).

20 „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10 и 66/11 –УС.

стицања личне користи или користи за другог. У упоредној пракси у свету корупција се најчешће схвата као злоупотреба овлашћења ради личне користи (*abuse of power for private gain*). Овај концепт се користи у Глобалном програму Уједињених нација против корупције, који је прихваћен и у пракси Европске уније (посебно га помиње Саопштење Европске уније о борби против корупције из 2011. године).²¹

2. Злоупотреба положаја одговорног лица (члан 234. КЗ)

Питања везана за ново кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица нераскидиво су повезана с питањем везаним за место које кривично дело злоупотреба службеног положаја заузима у Кривичном законнику Србије.

Кривично дело злоупотреба службеног положаја систематизовано је у групи кривичних дела против службене дужности. И поред његовог неспорног значаја и улоге у сузбијању корупције, мишљења у вези с одредбом члана 359. КЗ дијаметрално су супротна. С једне стране налазе се они који сматрају да треба извршити декриминализацију злоупотребе службеног положаја, јер је реч о превазиђеном кривичном делу, и тиме отворити пут широј и чешћој примени других одредаба КЗ. На другој страни је научно утемељеније мишљење по коме ово кривично дело треба да има одговарајуће место у систему кривичног законодавства Републике Србије, посебно након измена и допуна КЗ из 2012, када више не ствара дилеме у погледу учиниоца као што је то било раније. Главни разлог оспоравања овог кривичног дела била је чињеница да се као учинилац могло појавити и одговорно лице што, имајући у виду формулацију кривичног дела злоупотреба службеног положаја, у неким случајевима не би било оправдано.²²

ЗИД КЗ из 2012. уводи ново кривично дело, злоупотребу положаја одговорног лица, чиме раздваја злоупотребу положаја службеног и одговорног лица. Раније решење члана 359. КЗ у потпуности је изједначавало службено и одговорно лице. То више није имало криминалнополитичко оправдање, јер су службено и одговорно лице два различита субјекта, која имају различита овлашћења у различитим областима. Док службено лице делује у органима управе, обављајући своје службене функције, одговорно лице врши одређени круг послова у управљању и деловању субјекта привредног пословања.

Имајући у виду одредбе међународних докумената, јасно је зашто су се новеле КЗ, у вези с кривичним делом злоупотреба службеног положаја, кретале у правцу раздвајања злоупотребе положаја у јавном и приватном сектору,

21 Национална стратегија за борбу против корупције у периоду од 2013. до 2018, „Службени гласник РС“, број 57/13.

22 Стојановић је још раније констатовао да је злоупотреба службеног положаја, када је у питању област привредног пословања, веома ретка у страном законодавству, упозоравајући на то да сувише широко постављена инкриминација када је реч о привредном пословању може да, уместо сузбијања криминалитета у привреди, има штетне последице по то пословање у целини. Уп. З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, треће допуњено издање, Београд, 2009, стр. 762.

а не у правцу декриминализације кривичног дела злоупотребе службеног положаја. Сузбијање корупције у приватном сектору има своје место у одредбама Кривичноправне конвенције о корупцији Савета Европе и Конвенције Уједињених нација за борбу против корупције. Такође, када је у питању злоупотреба службеног положаја, Конвенција Уједињених нација против корупције захтева од држава потписница да предвиде у свом кривичном законодавству као кривично дело злоупотребу функција. Кривично дело злоупотреба функција постоји када јавни функционер с намером (умишљајем) злоупотреби функцију или положај, односно противправно учини или не учини нешто у обављању својих функција у циљу прибављања неоправдане користи за себе лично или за неко друго лице или ентитет (члан 19). Дакле, реч је о јавним функционерима.

Можемо да прихватимо примедбу да се у Републици Србији често прибегава квалификацији по члану 359. И поред чињенице да је за такву констатацију потребна детаљнија анализа, можемо да закључимо, имајући у виду бројно стање и кретање кривичног дела злоупотреба службеног положаја, да се правосудни органи, у неким случајевима, нису озбиљно упуштали у питање да ли су остварени и елементи бића неког другог кривичног дела.²³ Међутим, бројни су разлози у корист постојању ове инкриминације.

Прво, Конвенција УН против корупције садржи слично кривично дело у члану 19, што указује на то да од њега не треба одустати већ само водити рачуна о правилу да се ту ради о општем кривичном делу из групе кривичних дела против службене дужности, па ако су остварени елементи неког другог кривичног дела, онда постоји само то друго дело.

Друго, у трећем евалуационом извештају GRECO за Републику Србију, који се односи на инкриминације, није истакнута потреба за декриминализацијом овог кривичног дела.

Треће, на примеру држава насталих на територији бивше Југославије видимо да се проблем с овим кривичним делом може боље превазићи изменама кривичног законодавства. Зато су новеле у ЗИД КЗ ишле у правцу раздвајања злоупотребе положаја у јавном и приватном сектору. Могло би се поставити питање какав је однос између злоупотребе службеног положаја из групе кривичних дела против службене дужности и новог дела злоупотребе положаја одговорног лица. Прво, треба истаћи да постоји континуитет између новог дела из члана 234. КЗ и злоупотребе службеног положаја којим је пре измена и допуна било обухваћено и одговорно лице. Дакле, ако је неко одговорно лице извршило кривично дело злоупотребе службеног положаја пре измена и допуна, а у време када му се суди на снази је нова одредба, било би неприхватљиво ослободити га од оптужбе с образложењем да кривично дело из члана 359. КЗ данас не обухвата више одговорно лице. Једино што треба учинити

23 Тако се нпр. став 3. код кривичног дела трговина утицајем у судској пракси неосновано зачењује с кривичним делом злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 1. Више о томе у: Ж. Синђелић, „Кривично дело трговина утицајем у пракси“, *Тужилачка реч*, број 25/2013, стр. 46–57.

јесте проценити који је закон блажи, повољнији за учиниоца. Ново кривично дело значајно сужава криминалну зону што има своје криминалнополитичко оправдање, јер се одговорно лице и службено лице по свом положају и природи овлашћења које имају значајно разликују, те се ни њихове злоупотребе не могу исто третирати (код злоупотребе службеног положаја последица је прибављање себи или другоме користи, наносење штете другом или тежа повреда права другог, а код злоупотребе положаја одговорног лица последица је прибављање себи или другоме противправне имовинске користи или наносење другоме имовинске штете). Код одговорног лица у неким случајевима, имајући у виду делатности које обављају, то се не би ни могло сматрати злоупотребом. На пример, стицање било какве користи од стране службеног лица за себе или другог искоришћавањем свог службеног положаја заслужује кривичноправну интервенцију, док код одговорног лица, под одређеним условима, то може бити легитиман циљ обављања одређене привредне делатности и вршења овлашћења које одговорно лице у тој делатности има.²⁴

Четврто, у кривичноправној теорији недвосмислено се указује на то да је потребно да кривично дело злоупотреба службеног положаја остане у КЗ. Како се истиче, то неће спречити кажњавање за посебне деликте и није реално једно дело исцепкати тако да као кривична дела буду прописани апсолутно сви појединачни поступци уперени против службене дужности.²⁵ Такође, поједини аутори јасно и прецизно указују на границе кажњавања и могућег субјекта овог кривичног дела.²⁶ Лаичке изјаве да ће се злоупотреба службеног положаја укинути за две-три године када постане беспредметно њено постојање у КЗ криминалнополитички су дубиозне, а поготово тврдња да се то сада не може учинити јер постоји велики број кривичних поступака за ова кривична дела.

Пето, већина европских земаља познаје ово кривично дело, а неке од њих и с оваквом формулацијом.²⁷

Шесто, Резолуција Европског парламента, на коју се велики број лица позива, не тражи укидање кривичног дела злоупотреба 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.²⁸

Дакле, злоупотреба службеног положаја остаје систематизована у групи кривичних дела против службене дужности и резервисана за службена лица

24 З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Подгорица, 2010, стр. 581.

25 Р. Рисимовић, „Злоупотреба службеног положаја“, *Наука – Безбедност – Полиција*, Београд, 1/2010, стр. 136.

26 З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Подгорица, стр. 804.

27 Видети: Ј. Ђирић, „Злоупотреба службеног положаја – за и против“, *Актуелна истражања кривичног законодавства (нормативни и практични аспекти)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, стр. 350–365.

28 European Parliament resolution of 29 March 2012 on the European integration process of Serbia (2011 & 2886 [RSP]).

као учиниоце. Када су у питању злоупотребе у привредном пословању, уместо кривичног дела несавесног рада у привредном пословању, из члана 234. КЗ, које је превазиђено, непотребно и које је својевремено уведено у настојању да се пружи појачана заштита друштвеној својини и у случајевима када не постоји намера да се себи или другоме прибави било каква корист (не познаје га ниједно кривично законодавство европских земаља), ЗИД КЗ из 2012. новом формулацијом члана 234. уводи кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица. Нова инкриминација је последица потребе да се направи битна разлика између одговорног и службеног лица, што до тада није био случај. Такође, ново кривично дело треба да допринесе бољем сузбијању корупције у приватном сектору. То не значи да пре овог кривичног дела нису постојали услови за супротстављање корупцији у приватном сектору.²⁹ Проблем је био у криминалној зони која је била сувише широко постављена³⁰ па је стога изазивала бројне дилеме због чега нас је упозорио Европски парламент.³¹

Потреба за супротстављањем корупцији у приватном сектору је на међународном плану препозната знатно касније него у јавном сектору. Међутим, данас она представља основу сваке успешно постављене стратегије за борбу против корупције и у први план је истичу сви међународни документи. Забрињавајуће делују тенденције чији је циљ декриминализација злоупотребе положаја одговорног лица непуних годину дана након што је уведена. Тим пре што најновији развој показује да је корупција у приватном сектору веома могућа и да треба предузети одређене мере за њено сузбијање. Наиме, поставља се питање да ли и како треба да одговара менаџер који се налази на неком одговорном положају у приватној компанији, јер злоупотреба службеног положаја као кривично дело сада је резервисана само за јавни сектор (службена лица).

Дакле, зашто злоупотреба положаја одговорног лица?

Прво, сузбијање корупције у приватном сектору истакнуто је као императив у Кривичноправној конвенцији Савета Европе и Конвенцији Уједињених нација за борбу против корупције. Тако нпр. члан 12. Конвенције Уједињених нација истиче да свака држава потписница треба да предузме мере, у складу с основним начелима свог унутрашњег законодавства, за спречавање корупције

29 За кривично дело злоупотреба службеног положаја могло је да одговара и одговорно лице.

30 Некадашња формулација кривичног дела злоупотреба службеног положаја:

(1) Службено или одговорно лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

(2) Ако је извршењем дела из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу преко 450.000 динара, учинилац ће се казнити затвором од једне године до осам година.

(3) Ако вредност прибављене имовинске користи прелази износ од 1.500.000 динара, учинилац ће се казнити затвором од две године до 12 година.

31 European Parliament resolution of 29 March 2012 on the European integration process of Serbia (2011 & 2886 [RSP]).

у приватном сектору, а потом се у члану 21. даје могући предлог инкриминације. Инкриминисање подмићивања у приватном сектору децидирано прозилази и из чл. 7. и 8. Кривичноправне конвенције о корупцији. Активно подмићивање у приватном сектору представља кривично дело када је учињено намерно током обављања пословне активности и састоји се у обећању, нуђењу или давању, директно или индиректно, незаслужене користи сваком лицу које руководи или које, у било ком својству, ради за ентитете приватног сектора, било њему лично или неком другом лицу како би деловало или се уздржало од деловања, а при томе кршило своје дужности. Према Конвенцији, пасивно подмићивање у приватном сектору састоји се у тражењу или примању, директно или индиректно, од стране било ког лица које руководи или које, у било ком својству, ради за ентитете приватног сектора сваке незаслужене користи или обећања намењена њему лично или неком другом лицу, или прихватање понуде или обећања такве користи, како би деловало или се уздржало од деловања, а при томе кршило своје дужности.

Друго, да злоупотреба службеног положаја треба да буде резервисана за јавни сектор, посредно потврђује формулација кривичног дела злоупотребе функција у Конвенцији Уједињених нација против корупције.³²

Треће, значајна је и одредба члана 22. Конвенције Уједињених нација која се односи на проневеру у приватном сектору, чиме се наглашава значај супротстављања корупцији у приватном сектору. По њој, свака држава потписница Конвенције размотриће могућност усвајања законских или других мера које могу бити потребне како би се утврдило као кривично дело када се учини умишљајно (намерно) проневера у обављању привредних, финансијских или комерцијалних делатности, од стране лица које руководи или ради у било ком својству за неки ентитет у приватном сектору било какве имовине, приватних средстава или хартија од вредности или неке друге вредне ствари поверене том лицу на основу његовог положаја.

Имајући у виду ове одредбе, јасно нам је да будуће измене и допуне Кривичног законика Србије, у вези с кривичним делима корупције, треба да се крећу у правцу раздвајања корупције у јавном и приватном сектору, а не у правцу декриминализације кривичног дела злоупотреба положаја одговорног лица. Оно што ствара делимичну збрку и проблеме јесте термин „одговорно лице“, који представља реликт из доба управног социјализма. Ова категорија учинилаца кривичног дела уведена је у КЗ бивше Југославије 1951. године. Идеја је била да директори (и друго руководеће особље) предузећа кривично одговарају чиме би се штитила државна својина. Зато треба уместо термина „одговорно лице“ увести термин „онај ко у вршењу привредне делатности“. На сличан начин поступили су и Немци у члану 266. немачког КЗ (онај ко...).

32 Кривично дело – злоупотреба функција, постоји када јавни функционер с намером (умишљајем), злоупотреби функцију или положај, односно учини или не учини неко дело супротно закону у обављању својих функција у циљу прибављања неоправдане користи за себе лично или за неко друго лице или ентитет (члан 19). Дакле, реч је о јавним функционерима.

Формулација „онај ко“ покрива сва лица која злоупотребљавају привредну делатност и чине кривична дела.³³

Елементи бића

Кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица чини лице које искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем граница свог овлашћења или невршењем своје дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу противправну имовинску корист или другом нанесе имовинску штету. Тежи облик постоји ако је извршењем дела из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу већем од 450.000 динара. У случају да је вредност прибављене имовинске користи већа од 1.500.000 динара, постојаће најтежи облик кривичног дела.

Дакле, законодавац је у односу на кривично дело злоупотреба службеног положаја код кривичног дела злоупотреба положаја одговорног лица сузио криминалну зону, с обзиром на то да се захтева да је прибављена противправна имовинска корист, а не било каква корист (као код службеног лица) и прописао нешто ниже казне. Сужавању криминалне зоне код овог кривичног дела допринела је и другачија формулација одредбе која даје значење израза „одговорно лице“ (члан 112. став 5. КЗ), јер тај појам више не обухвата власника који истовремено не обавља и послове и функцију одговорног лица (члан 12. ЗИД КЗ из 2012).³⁴

Дакле, код инкриминације којом се одређује злоупотреба службеног положаја законодавац је одустао од њеног анахроног дела наслеђеног из бившег југословенског кривичног права које је одговорно лице, пре свега с обзиром на овлашћења које је оно имало у вези с управљањем и располагањем друштвеном имовином, изједначавало са службеним лицем. Посматрано са становишта криминалне политике, потребно је направити разлику између службеног и одговорног лица, јер постоје велике разлике између злоупотребе у области привредног пословања и злоупотребе службене дужности.

Сада се поставља питање какав је однос између злоупотребе службеног положаја из групе кривичних дела против службене дужности и новог дела злоупотребе положаја одговорног лица. Прво, треба истаћи да постоји континуитет између новог дела и злоупотребе службеног положаја којим је пре измена и допуна било обухваћено и одговорно лице. Дакле, ако је неко одговорно лице извршило кривично дело злоупотребе службеног положаја пре измена и допуна, а у време када му се суди на снази је нова одредба, неприхватљиво би било ослободити од оптужбе оптуженог образлажући свој став да је данас, када важи нови закон, тај став где је предвиђена одговорност одговорног лица је брисан и више не постоји. Једино што треба учинити јесте проценити који је закон блажи, повољнији за учиниоца. Ново кривично дело значајно сужава

33 Кривични законик Савезне Републике Немачке, Центармаркетинг, Београд, 1998.

34 „Службени гласник РС“, број 121/12.

криминалну зону што има своје криминалнополитичко оправдање, јер се одговорно лице и службено лице по свом положају и природи овлашћења које имају значајно разликују, те се ни њихове злоупотребе не могу исто третирати (код злоупотребе службеног положаја последица је прибављање себи или другоме користи, другом наношење штете или тежа повреда права другог, а код злоупотребе положаја одговорног лица последица је прибављање себи или другоме противправне имовинске користи или проузроковање имовинске штете). Код одговорног лица се у неким случајевима, нпр. прибављање себи или другоме користи, имајући у виду делатност коју обављају, то не би ни могло сматрати злоупотребом. На пример, стицање било какве користи од стране службеног лица за себе или другог искоришћавањем свог службеног положаја заслужује кривичноправну интервенцију, док код одговорног лица, под одређеним условима, то може бити легитиман циљ обављања одређене привредне делатности и вршења овлашћења које одговорно лице у тој делатности има.

Радња извршења основног облика јесте искоришћавање свог положаја или овлашћења, прекорачење граница свог овлашћења или невршење своје дужности. Циљ прописивања овог кривичног дела јесте инкриминисање само оних радњи које представљају злоупотребу положаја одговорног лица које за последицу имају штету на туђој имовини у погледу које одговорно лице у оквиру пословања има одређена овлашћења. Код радње невршења своје дужности појављују се одређене дилеме. Наиме, ако се узме да је за постојање кривичног дела довољно невршење дужности одговорног лица услед чега је било које лице претрпело имовинску штету (а не само оно лице чијом је имовином одговорно лице овлашћено да у оквиру привредне делатности располаже) то би представљало претерано ширење граница кривичног права у ону област у којој је довољна грађанскоправна одговорност за накнаду штете, а прописивање ове инкриминације и одустајање од тога да се одговорно лице изједначи са службеним лицем, управо је имало за циљ да се кривичноправна интервенција у области привредног пословања сведе на неопходну меру.³⁵

Дело је довршено када је наступила последица која се састоји у томе да је одговорно лице себи или другоме прибавило противправну имовинску корист или проузроковало имовинску штету другоме. Уколико није наступила последица, постојаће покушај кривичног дела.

3. *De lege ferenda*

У претходном делу пошли смо од описа стања у Кривичном законнику када је у питању сузбијање корупције у приватном сектору и усаглашеност с међународним документима. На основу анализе стања формулисаћемо правац према коме треба да се крећу будуће измене Кривичног законика у области сузбијања корупције.

35 З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Подгорица, 2010, стр. 581.

Приликом измена и допуна Кривичног законика, увек треба имати у виду да је кривично право *ultima ratio* што значи да му треба прибегавати као крајњем средству. У ситуацији када се ни постојеће инкриминације не примењују, прописивање нових инкриминација тешко да може да има своје оправдање. Ако откривена кривична дела у чијој се основи налази корупција означимо као врх леденог брега (па чак ни цео врх) онда нам је јасно да свестрана и ефикасна борба против корупције захтева не само проширивање криминалне зоне, што води хипертрофији инкриминација, и поштравање казне, што води казненом популизму, него, што је најважније, примену кривичног права. Још је у XVIII веку истакнуто да је битније да кажњавање буде брзо и извесно, него да буде оштро, јер се само на тај начин постиже ефикасност.³⁶

Правац у коме треба да се крећу будуће измене и допуне КЗ је следећи.

Прво, неопходно је раздвојити корупцију у јавном и приватном сектору. Наиме, у области кривичних дела против службене дужности треба спровести концепцију да извршилац ових кривичних дела може бити само службено лице, а не и одговорно лице (то је учињено када је у питању злоупотреба службеног положаја, али не и када су у питању нека друга кривична дела из ове групе). У складу са спровођењем концепције која раздваја корупцију у јавном и приватном сектору, у групу кривичних дела против платног промета и привредног пословања треба унети нова кривична дела која се односе на корупцију у приватном сектору, и то противправно примање поклона и противправно давање поклона, уместо кривичних дела примање мита (које остаје резервисано само за службено лице као извршиоца) и давање мита код којег се мито даје службеном лицу (а не и неком другом лицу).

Друго, у групи кривичних дела против службене дужности треба отклонити неподударности у терминологији која се користи поготово код „коруптивних“ кривичних дела (примање и давање мита, трговина утицајем). Негде се користи термин поклон или друга корист, а негде се упућује на награду или какву другу корист. Предложене измене у свим члановима на које се односе GRECO препоруке треба да користе термин „поклон или друга корист“. Овде треба нагласити да је, када се уведу у групу кривичних дела против платног промета и привредног пословања кривична дела примање мита у привредном пословању и давање мита у привредном пословању, оправдано да се ради о противправној користи, јер прибављање користи која није противправна у привредном пословању може да има своје оправдање (нпр. ако изведете на ручак пословног партнера).

Треће, потребно је раздвојити и проневеру на проневеру у привредном пословању и проневеру из групе кривичних дела против службене дужности. Однос између ова два дела биће јасан, јер ће проневера остати резервисана само за службена лица као извршиоце, а проневера у привредном пословању за било које лице, осим, наравно, службеног лица.

36 Ђ. Игњатовић, *Криминолошко наслеђе*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 9.

И четврто, потребно је преиспитати одредбу члана 234. КЗ којом се одређује злоупотреба положаја одговорног лица, и то посебно у погледу појма одговорно лице. Као што смо већ раније поменули, поставља се питање да ли од тог појма треба одустати, што би онда захтевало измену већине привредних кривичних дела, јер је реч о терминологији која је потпуно превазиђена у садашњим условима. Појам одговорно лице настао је с друштвеном својином и самоуправљањем и неке земље бивше СФРЈ предвиделе су другачији законски опис привредних кривичних дела, тј. извршиле су њихову преформулацију у складу с новим друштвеним условима (нпр. КЗ Словеније). Залажемо се за преформулацију кривичног дела из члана 234. КЗ и осталих привредних кривичних дела, али никако за потпуно укидање члана 234, јер би то значило једну врсту помиловања свих лица која су своју имовину увећала вршењем кривичних дела у време транзиције, када је тло било посебно погодно за такве активности. Сигурно је да тужиоци треба да примењују све одредбе КЗ, тј. да више прибегавају делима која су *lex specialis* у односу на одређене опште одредбе. Проблем би могао бити решен формалним супсидијаритетом (када закон изричито упућује на примену бића неког кривичног дела само када нису остварени услови за примену неког другог кривичног дела). Такви случајеви су ретки у нашем кривичном праву. Тако нпр., код инкриминације кривичног дела злоупотребе положаја у привредним активностима (нпр. будући назив дела из члана 234, где дакле бришемо одговорно лице) могло би да стоји да ово дело постоји ако тиме нису остварена обележја неког другог кривичног дела.

REFORM OF CRIMINAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE FIELD OF FIGHT AGAINST CORRUPTION IN PRIVATE SECTOR

Dragana Kolaric

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

The paper analyses particular solutions in the criminal legislation of the Republic of Serbia, which are the result of amendments and additions to the Criminal Code of December 2012, and which refer to the fight against corruption in the private sector. In the first part of the paper, which is also dedicated to introductory notes, the author deals with current issues of harmonization of material criminal legislation with the European standards in the field of fight against corruption. For Serbia as a country striving to become a full member of the European Union as soon as possible, it is particularly important to follow the activities of the EU and its respective members in the field of fight against crime. The most useful for any country, including our own, would be to revise certain incriminations in its criminal legislation, but in such a way as to cover the fields that the international agreements considered worth

including into national criminal laws. In the second part, the author attempts to determine, analyzing the existing state-of-affairs (*de lege lata*) if, observed from the aspect of criminal-material law, there are satisfactory solutions in our country in the field of the fight against corruption in the private sector or the criteria set by the international documents should stimulate us to reform our legislation. Special attention is dedicated to the analysis of crime of abuse of position by responsible person based on which the author makes conclusions with the suggestions for possible legal solutions *de lege ferenda*.

НАЈЗНАЧАЈНИЈИ МЕЂУНАРОДНИ АКТИ У БОРБИ ПРОТИВ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА

Душан Благојевић

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд¹

Милош Цветковић

Управа за међународну оперативну полицajску сарађу, Београд

Апстракт: Организовани криминал јесте једна од највећих претњи људској безбедности, која угрожава друштвени, економски, политички и културолошки развој друштва широм света. Овај проблем се манифестује кроз брзу експанзију различитих активности као што су трговина људима, наркотицима, оружјем, украденим возилима, природним ресурсима, културним предметима, угроженим врстама, опасним отпадом, трговина миграната, прање новца, корупција итд. Развој комуникације међу државама и народима прати и неминован развој комуникације између организованих криминалних група, што додатно продубљује проблем његовог решавања. Организовани криминал тешко је дефинисати, па се овај појам разликује од државе до државе, што понекад значајно отежава његово сузбијање. Управо је овај широки дијапазон деловања организованог криминала довео до тога да најрелевантније међународне организације попут Уједињених нација и Савета Европе препознају организовани криминал као један од горућих проблема данашњице, и да у складу с тим донесу бројне конвенције којима би ускладили законодавства држава погођених овим проблемом. Велики број држава, вођен тим конвенцијама, изменио је и унапредио своје законске прописе и ојачао своје капацитете у борби против организованог криминала. Међу тим државама је и Република Србија. Ипак, за праве резултате који би довели до смањивања деловања организованих криминалних група неопходно је активније радити и на примени закона, међународних конвенција и других аката.

¹ Corresponding author: dukarh@gmail.com.

Кључне речи: организовани криминал, међународне конвенције, Уједињене нације, Савет Европе, национална безбедност, међународна безбедност, угрожавање безбедности, систем за сузбијање организованог криминала

Увод

Организовани криминал је стар колико и историја. Постоји у скоро свим земљама и има тенденцију ширења. Како се велики број држава свакодневно суочава с проблемом организованог криминала и његовим последицама, тај проблем је препознат и на међународном нивоу од стране најрелевантнијих међународних организација и удружења. Од деведесетих година прошлог века, са завршетком хладног рата и доласком глобализације, многе криминалне организације повећале су своје активности и прошириле их широм света. Сматра се да су овим организацијама у неким земљама помогле ослабљене државне институције, отвореније границе и оживљавање етничких и регионалних конфликта на просторима бившег Совјетског Савеза, Балкана и других региона. Криминалне мреже су искористиле како ширење трговине и финансијског тржишта, тако и технологију која брзо напредује, међународни туризам и унапређене глобалне комуникације.

Како се глобализацијом међународно тржиште ширило, истовремено се ширио и обим организованих криминалних активности. Традиционални хијерархијски облици организованих криминалних група су смањени и замењени су слободним мрежама које раде заједно ради искоришћавања нових тржишних могућности. Кључни тренд јесте разноликост у недозвољеним активностима, као и повећање броја земаља које су погођене организованим криминалом. Напредак комуникационих технологија омогућава криминалним организацијама већу флексибилност и динамичност, а имејл је постао суштинско оруђе без обзира на време и даљину. Институције које спроводе законе често су споре у прилагођавању новим трендовима, док организоване групе настоје да се брзо прилагоде и искористе технолошка достигнућа. Транснационални организовани криминал јесте једна од највећих претњи људској безбедности, која угрожава друштвени, економски, политички и културолошки развој друштва широм света. Овај проблем се манифестује кроз брзу експанзију различитих активности као што су трговина људима, наркотицима, оружјем, украденим возилима, природним ресурсима, културним предметима, угроженим врстама, опасним отпадом, трговина миграната, праће новца, корупција итд. Управо је овај дијапазон деловања организованог криминала довео до тога да најрелевантније међународне организације попут Уједињених нација и Савета Европе препознају организовани криминал као један од горућих проблема данашњице, и да, у складу с тим, донесу бројне конвенције којима би ускладили законодавства држава погођених овим проблемом. Велики број држава, вођен тим конвенцијама, изменио је и унапредио своје

законске прописе и ојачао своје капацитете у борби против организованог криминала. Међу тим државама је и Република Србија.

1. Појам организованог криминала

У теоријској и стручној литератури постоје извесне недоумице у питањима дефинисања организованог криминала тако да експерти из области криминологије, криминалитета и повезаних научних дисциплина узимају у разматрање проблем организованог криминала. Он је присутан и има утицај на скоро све сфере друштвеног и јавног живота. Штавише, организовани криминал, као негативна појава у друштву, има изузетну способност да користи повољне услове за инфилтрирање у легалне и друштвене структуре, да се брзо прилагоди друштвенopolитичкој и економској ситуацији не само у једној земљи већ и на међународном нивоу. Организовани криминал се не испољава на исти начин у свакој земљи, и зато не постоји општеприхваћена дефиниција ни у криминолошкој, ни у кривичноправној литератури. Уместо тога, постоје различите дефиниције² од којих неке дају слична гледишта о овом проблему док друге не. То нам указује на неусаглашеност ставова о томе шта све овај појам обухвата. Основни проблем дефинисања организованог криминала односи се на прецизност појма *организовани*, који може да има неколико значења. Често наилазимо на појмове као што су „организована криминална група“, „организовано криминално удружење или организација“, чак и „мафија – као класичан концепт“.

Организовани криминал разликује се од земље до земље, и зато не постоји општа дефиниција примењива у свим земљама, ни у криминологији ни у кривичноправној литератури. Организовани криминал је константан и динамичан вид угрожавања безбедности појединца, друштва, државе и међународне заједнице. Најчешће се сматра да је за постојање организоване криминалне групе и организованог криминала уопште неопходна повезаност с државом и њеним органима. Међутим, анализом доступних професионалних доприноса научној криминологији и кривичноправној литератури, као и разматрању међународних уговора и организација које су се на глобалном нивоу бавиле овим питањима, можемо закључити да не постоји заједнички став по питању нужности постојања везе између криминалних организација и државе и њених институција.

Из овога произилази да је организовани криминал двосмислен концепт с различитим значењима. Поједини аутори тврде да се организовани криминал, кроз сарадњу с политичким елитама, утврђује и боље повезује с државним структурама, побољшавајући своје стратешке позиције за будућност, преузимајући контролу над појединим деловима државног апарата, пре свега над

² Дефиниције организованог криминала, <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm>, приступљено 12. марта. 2013. године.

репресивним структурама, утирући тиме пут свом трајном политичком и фактичком друштвеном утицају (Abidansky, 2004: 11). То је начин на који се успоставља и оснажује оно што Роберт Банкер (Robert Bunker) и Џон Саливен (John Sullivan) називају „новим растућим криминалним ентитетом“ (Bunker, Sullivan 1998: 55). Такође, у теорији постоје и мишљења да о организованом криминалу може бити речи и када се појединачни починиоци или групе починилаца удруже како би систематски чинили кривична дела ради стицања незаконите материјалне добити или вршења деструктивног утицаја на друштво. Такве групе су способне за релативно успешно прикривање кривичних дела и избегавање циљне контролне интервенције државе (Klerks, 2003: 97). Организовани криминалитет може се сагледати и као „континуирана и непрекидна криминална завера, која има организовану структуру, која се храни страхом и корупцијом, и коју мотивише похлепа“.³

Анализирајући дефиниције и мишљења угледних стручњака из области кривичног права, социологије и других области, схватамо да не можемо лако доћи до свеобухватне дефиниције организованог криминала, али можемо закључити да организовани криминал карактерише неколико основних квалитета у које се укључују: постојаност током времена, разноврсност интереса, структура, нагомилавање капитала, политичка заштита, употреба насиља у циљу заштите интереса. Управо су ове карактеристике и издвојиле организовани криминал као један од горућих проблема данашњице.

А) Појам организованог криминалитета у страној литератури и његово дефинисање од стране појединих међународних организација

О појму организованог криминалитета веома се дискутовало и расправљало. Захваљујући степену друштвене опасности који са собом носе организоване криминалне групе и њихова делатност. Проблем деловања и активности организованих криминалних група, њихова незаконита активност, па и њихова делатност, која се неретко састоји у подривању самих темеља већине цивилизованих држава, препозната је не само код великог броја аутора из многих земаља већ и у најрелевантнијим међународним организацијама које су покушале да дају своју дефиницију организованог криминалитета и да обухвате његове активности. Пошто су глобалне криминалне активности сада достигле фазу у којој трансформишу међународни систем, изигравају правила, стварају „нове играче“, и структурирају моћ у међународној политици и економији, земље су ојачале напоре за спречавање организованог криминала и такође су закључиле бројне међународне и мултилатералне конвенције.⁴

3 ФБИ користи ову дефиницију да опише на шта се односи интернационални организовани криминал, тј. групе организованог криминала које раде у више од једне земље.

4 Конвенција УН о транснационалном организованом криминалу (УНТОК) из 2003; Конвенција УН о борби против корупције, отворена за потписе из 2003; Конвенција ЕУ о узајамној помоћи у кривичним питањима из 2000; Конвенција Савета Европе о сајберкриминалу (ETS 185) из 2004; Додатни протокол о криминализацији поступака расистичке и ксенофобијске природе почињених помоћу компјутерских система (ETS 189) из 2003; и Нова конвенција о прању, претресу, заплени

По свом обиму организовани криминалитет, у највећем броју случајева, поред организације, планирања, поделе посла, дисциплине и одговорности у оквиру криминалне организације чији је циљ стицање профита и користи – укључује одређену везу с државом и неким њеним институцијама у смислу сарадње између институција које поштују законе и оних који не поштују закон. Веза између одређених институција државе и организованих криминалних група представља друштвени поремећај, при којем група која има овлашћења да примени закон, сарађује с онима који крше закон. Тако организовани преступ укључује „узајамне договоре професионалних преступника да помажу једни другима на различите начине [...] кроз прећутне споразуме између професионалних преступника и других службеника који се старају о примени закона, у циљу заштите преступника од хапшења и кривичног гоњења“ (Eliot, 1962: 114). О. Voettcher наглашава да се организовани криминалитет одликује уређеним заједничким деловањем више лица, с циљем да се остваре, директно или индиректно, пословно покривени профити или чак да се утиче на област јавног живота тако што ће се прибавити и нудити законом забрањени производи, вршити кривична дела (ради остваривања профита), остварити монопол путем илегалних активности (Петровић, 1996: 31).

Организовани криминалитет обухвата заједнички најмање три међусобно повезана учиниоца удружена у криминално удружење. Њихова сврха је стицање и повећање финансијске добити и друштвене моћи, трајним, тајним и заједничким деловањем чланова, без поштовања међународних граница, уз употребу насиља, застрашивања или корупције – путем криминалних активности (Сачић, 1997: 41).

Иако не постоје идентични ставови страних аутора о нужности постојања директне везе између криминалних организација и владе и њених органа, већина њих сматра да организовани криминалитет укључује баш ту повезаност.

Дефиницију организованог криминалитета покушала су да дају и поједина међународна удружења, настојећи да укажу на оне заједничке црте које организовани криминалитет манифестује у свим деловима света у којима је развио своју делатност. Једна од њих, Комитет за организовани криминалитет Међународног удружења шефова полиција (International Association of Chiefs of Police – IACP), одредила је четири такве битне карактеристике:⁵

- **структурна организација:** постојање формално организоване и дисциплиноване групе чији лидер није лично укључен у вршење кривичних дела, што обезбеђује сталност организације у случају затварања, убиства или других облика елиминација било ког члана организоване криминалне групе;

и конфискацији добара стечених криминалом; Ревидиране препоруке радне групе за финансијске активности итд.

5 International Association of Chiefs of Police, Legislative action, Legislative/Legal, доступно на: <http://www.theiacp.org/LegislativeAction/LegislativeLegal/asp> (приступљено 10. марта 2013).

- **континуирано прибављање профита:** иако припадници оваквих криминалних група могу узредно вршити и другачија дела (као што су киднаповање или пљачка банке), њихов примарни извор прихода је обезбеђење илегалних добара или услуга као што су: дрога, коцкање, лихварење, проституција или друге активности које опстају захваљујући људским пороцима;
- **монопол:** недостатак конкуренције гарантује увећање профита због чега се за очување такве позиције користе најефикаснија средства – застрашивање и подмићивање;
- **имунитет:** он почива на равнодушности и незнању. Најзад, покушава се корумпирањем полиције, тужилаца, судија, посланика, затворског особља и службеника задужених за надзор над условно отпуштеним лицима.

Сличних покушаја било је и касније. Тако се на Првом међународном симпозијуму који је организовао Интерпол, маја 1988, овај тип криминалитета везује за „било коју делатност или групу лица ангажованих у континуираној нелегалној активности која за свој превасходни циљ има стварање профита независно од националних граница“ (Игњатовић, 1998: 23). Због приговора одређених држава, одсек Интерпола за организовани криминалитет наново га је дефинисао као: „Сваку групу која има структуру корпорације чији је примарни циљ прибављање новца кроз противзаконите активности, која се одржава на застрашивању и корупцији.“

Са становишта Европола, организовани криминал се испољава као:⁶

- **трговна дрогом:** укључује трговину кокаином, хероином, синтетичким дрогама, канабисом, фармацеутским производима који су класификовани као дроге и анаболичким и допинг средствима;
- **злочини против лица:** који укључују илегалне миграције, трговину људским бићима и експлоатацију деце;
- **финансијски и други злочини против својине:** прање новца, преваре, фалсификовање, организоване провале и крађе, крађе уметничких дела итд.;
- **нелегална трговина:** трговина украденим возила, кријумчарење дувана, незаконита трговина ватреним оружјем.

Б) Појам организованог криминалитета у домаћој литератури

Домаћи криминолози, без обзира на то да ли су своја схватања изнели директно на основу искуства из праксе или су их засновали на анализи и прихватању ставова страних аутора, углавном се слажу да је организовани криминал један од највећих проблема модерног света. Посебну тежину код

6 European Union Organized Crime Report, доступно на: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/en_euorganisedcrimesitre2004.pdf (приступљено 10. марта 2013).

наших аутора носи и чињеница да је организовани криминал на нашим просторима релативно нова појава. За време комунистичког аутократског режима организоване криминалне групе, какве су постојале у државама Западне Европе, нису биле активне на нашим просторима. Међутим, иако релативно млада друштвена аномалија, организовани криминал убрзо је нашао своје место у новом транзицијском постјугословенском и балканском простору, раширио се и зашао у све поре друштва.

Домаћи аутори налазе се на сличним позицијама, приликом анализирања и дефинисања појава организованог криминала, с еминентним стручњацима из света. То нам показује да је проблем организованог криминала међународног карактера, и да колико год се разликују државе и региони у свету, ипак можемо говорити о заједничком проблему који у свим деловима света показује сличне карактеристике.

2. Најзначајнији међународни акти у борби против организованог криминала

Конвенција уједињених нација против транснационалног организованог криминала. Транснационални организовани криминал је, као што смо већ истакли, један од највећих безбедоносних изазова данашњице. Све земље света погођене су деловањем организованог криминала, а повезивање и координација транснационалних криминалних група у извршавању криминалних активности главни су проблеми који се јављају у борби против овог феномена. Да би се стало на пут деловању организованог криминала и да би се ускладиле активности држава и створили правни механизми за међународну борбу против организованог криминала, Организација уједињених нација, у Палерму 2000, усвојила је Конвенцију против транснационалног организованог криминала с два додатна протокола: Протокол за превенцију сузбијања и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом и Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом. Конвенцију је до априла 2013. ратификовало 175 држава. Савезна Република Југославија је ратификовала Конвенцију с додатним протоколима 2001. године.

Конвенција дефинише организовану криминалну групу као групу која се састоји од најмање три лица, која постоји у извесном временском периоду и која делује споразумно у циљу чињења једног тешког злочина или више њих, или других кривичних дела, ради задобијања финансијске или материјалне користи.⁷ Притом се тешки злочин карактерише као кривично дело кажњиво казном затвора у трајању од четири године или више година затвора. Може се приметити да је интенција Организације уједињених нација при доношењу Конвенције била да се већ у првим њеним члановима јасно дефинише које

7 Закон о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, члан 2, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

се групе имају сматрати организованим криминалним групама. Конвенција јасно наводи и које се активности сматрају активностима организованих криминалних група:

- договарање с једним лицем или с више лица ради извршења тешког злочина с циљем који се посредно или непосредно односи на прибављање финансијске или друге материјалне користи;
- радње лица које, са знањем о организованој криминалној групи и њеним активностима, узме активно учешће у: криминалним активностима групе за организовани криминал или осталим активностима са знањем да ће оне допринети остваривању циљева организоване криминалне групе;
- организовање, давање налога, помагање, подстицање, омогућавање или давање савета у вези с чињењем тешких злочина у којима учествује група за организовани криминал.⁸

Конвенција обавезује државе потписнице да усвоје законодавне и друге мере којима би се наведене активности организованих криминалних група установиле као кривична дела када су учињена намерно.

Из наведеног можемо закључити да су почетне одредбе Конвенције ставиле посебан нагласак и на криминализацију одређених активности организованих криминалних група. Наиме, усвајањем одређених активности организованих криминалних група као кривичних дела у националним законодавствима држава потписница ствара се јединствен фронт држава, а тиме и међународне заједнице у борби против организованог криминала. Тиме организоване криминалне групе и њихове активности постају видљивије и препознатљивије што олакшава међународну сарадњу у борби против овог друштвеног зла.

Као што је већ наведено, циљеви организованих криминалних група су стицање профита и материјалне користи, те уколико се не донесу прописи на основу којих би могло да се уђе у траг добити стеченој у криминалним активностима, а касније се та иста добит и заплени, борба против организованог криминала постаје илузорна. С тим у вези Конвенција обавезује државе уговорнице да донесу одређене законодавне и друге мере којима би одређене активности, усмерене на прање добити стечене активностима организованог криминала, означиле као кривична дела у националним законодавствима. Те активности су следеће:

- претварање или пренос имовине, јер се до те имовине дошло криминалом, а у циљу сакривања и прикривања незаконитог порекла имовине;
- сакривање и прикривање праве природе, извора, локација, располагања, кретања или власништва или права на имовину, знајући да је таква имовина стечена кроз криминал;
- прибављање, поседовање или коришћење имовине са знањем, у тренутку њеног пријема, да је ова имовина добит од криминала;

⁸ Закон о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, члан 5, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

- учествовање, повезивање и удруживање ради извршења, покушаја извршења и помагања у погледу извршења било којег горенаведеног кривичног дела.⁹

Конвенција такође наводи да је неопходно да државе у својим националним законодавствима усвоје неопходне мере које ће омогућити конфискацију:

– добити стечене извршењем кривичних дела или имовине чија вредност одговара вредности те добити;

– имовине, опреме или других инструмената коришћених или намењених за коришћење у вршењу кривичних дела.¹⁰

Поред наведених мера које треба да послуже државама уговорницама да успоставе одређене механизме за откривање и заплону имовине стечене криминалним активностима, Конвенција посебну пажњу посвећује и проблему прања новца. Наиме, она установљава низ мера на које државе морају да се обавезу када је у питању борба против прања новца. Тако се државе обавезују да ће успоставити свеобухватни национални, регулаторни и надзорни режим за банке и небанкарске финансијске институције како би се спречили или открили сви облици прања новца. Такође, државе уговорнице се обавезују и да ће унапређивати међународну сарадњу у области прања новца, као и да ће пратити смернице и упутства међународних институција по овом питању.

Конвенција, као један од видова транснационалног организованог криминала, препознаје и кривично дело корупције. Конвенција обавезује државе чланице да у својим законодавствима одреде као коруптивна кривична дела: свако обећање, понуду или давање државном службенику непримерене користи, намењене њему лично или неком другом лицу или ентитету и тражење или прихватање од стране државних службеника непримерене имовинске добити намењене њему лично или другом лицу. Такође, државе се обавезују да на исти начин одреде и свако коруптивно дело у које је умешан страни државни службеник или међународни службеник.¹¹ Државе уговорнице обавезују се и да побољшају и унапреде административне капацитете ради ефикасније борбе против корупције.

Из наведеног можемо закључити да Конвенција посебну пажњу посвећује дефинисању и одређивању кривичних дела организованог криминала. Наиме, због постојања више различитих мишљења и дефиниција, овакво одређивање је неопходно и помаже унификацији законодавстава држава уговорница, што је, с обзиром на циљ Конвенције, први корак ка међународној борби против транснационалног организованог криминала.

9 Закон о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, члан 6, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

10 Закон о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, члан 12, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

11 Закон о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, члан 8, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

Успостављање међународне сарадње између држава чланица у борби против организованог криминала, дакле, јесте првенствени циљ ове конвенције и она се постиже кроз више различитих инструмената. Најважнији циљ свакако је пружање узајамне правне помоћи. Конвенцијом се државе чланице обавезују да ће једна другој пружати најширу правну помоћ у истрази, гоњењу и судском поступку у вези с кривични делима организованог криминала. Узајамна правна помоћ ће се пружати из неког од следећих разлога:

- узимање доказа или изјава од лица;
- извршење претреса, заплене и замрзавања;
- достављање информација, доказног материјала и налаза вештака;
- идентификовање и проналажење добити стечене криминалним активностима.¹²

Врло битан инструмент у борби против организованог криминала јесу и заједничке истраге и специјалне истражне методе. Заједничке истраге се спроводе од стране више истражних органа из различитих држава, усмерене су на истраге против одређене групе криминалних активности или појединачних криминалних активности, и данас представљају један од најбитнијих инструмената надлежних органа у борби против транснационалног организованог криминала. Специјалне истражне методе обухватају: контролисане испоруке, тајно електронско праћење, прикривене иследнике, симуловане правне послове. Без ових метода истраге борба против организованог криминала, узевши у обзир организованост и начин деловања организованих криминалних група, није могућа. Конвенција због тога установљава обавезу држава чланица на међународну сарадњу у наведеним активностима.

С обзиром на тешкоће у процесуирању кривичних дела организованог криминала, Конвенција обавезује државе уговорнице да омогуће пренос кривичног гоњења у случајевима када би такав пренос био у интересу спровођења правде.¹³ Државе чланице се такође обавезују да ће учинити све неопходне мере како би се на адекватан начин заштитили сведоци у кривичним поступцима против припадника организованих криминалних група.

Можемо закључити да је Конвенција УН о транснационалном организованом криминалу свеобухватан документ који на јасан начин дефинише појмове као што су: организовани криминал, организована криминална група, тешки злочин итд. На тај начин она установљава пут ка побољшању међународне сарадње у области борбе против организованог криминала. Конвенција тако обавезује државе чланице да унапреде сарадњу органа унутрашњих послова, размењују информације о организованим криминалним групама, раде на заједничкој обуци припадника органа унутрашњих послова и слично.

12 Закон о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, члан 18, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

13 Закон о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, члан 21, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

Допринос Конвенције је управо у томе што је већина њених одредаба данас заживела. Сарадња међу полицијама већине држава је на завидном нивоу: организују се заједничке обуке, попут обуке за припаднике органа за спровођење закона у Garmish Partenkirchen-у у Немачкој, различити семинари о борби против организованих криминалних група којима присуствују припадници органа унутрашњих послова и слично.

Конвенције Уједињених нација о опојним дрогама. Схвативши ширину и обим проблема везаних за опојне дроге, Уједињене нације, као организација од највећег угледа на међународном нивоу, донеле су више резолуција којима су покушале да стану на пут овом великом злу.

Јединствена Конвенција о опојним дрогама (у даљем тексту Конвенција) на нивоу Организације уједињених нација донета је 20. марта 1961. у Њујорку. СФРЈ је ратификовала Јединствену конвенцију о опојним дрогама 4. јуна 1963. године.¹⁴

Кријумчарење опојних дрога, као типичан деликт интернационалног карактера, навело је државе да већ у првим годинама 20. века донесу међународне споразуме о контроли опојних дрога.¹⁵ С тим у вези, Конвенција УН о опојним дрогама представља допуну и својеврстан скуп свих претходних конвенција донетих у области опојних дрога на међународном нивоу. Њеним доношењем престало је важење свих раније донесених конвенција и протокола. Доношење једне овакве конвенције било је неопходно и да би се ухватио корак с напретком науке и медицине. Наиме, како су се временом развијали нови синтетски опијати, деривати опијума, било је неопходно пронаћи правни механизам за њихово регулисање на међународном нивоу, што је Конвенцијом из 1961. и учињено.¹⁶

Конвенција представља међународни споразум о забрани производње и снабдевања одређених наркотика и супстанци са сличним ефектима, осим у специфичним дозвољеним случајевима, тј. у сврху лечења и у научним истраживањима. Она има за циљ борбу против злоупотребе дрога и међународно координисану акцију ради спречавања производње и злоупотребе наркотика. Конвенција функционише тако што прво настоји да ограничи поседовање, коришћење, трговину, дистрибуцију, увоз, извоз и нелегалну производњу медицинских супстанци и лекова. Друго, кроз међународну сарадњу настоји да сузбије трговину наркотицима и на тај начин обесхрабри трговце дрогом. Већ у четвртом члану Конвенције наводи се да су државе потписнице у обавези да сарађују на међународном нивоу у вези са спречавањем трговине и производње опојних дрога.¹⁷ Такође, инсистирајући на глобалном решавању проблема

14 Закон о ратификацији Јединствене конвенције о опојним дрогама, „Службени лист СФРЈ“, број 14/63.

15 Шангајска конференција (1909), Међународна конвенција о опијуму (1912), Прва женевска конвенција (1925), Друга женевска конвенција (1931).

16 Ранији уговори контролисали су само опијум и деривате као што су морфијум, кокаин, хероин, док је Конвенција из 1961. консолидовала те уговоре и проширила своју област деловања укључивши канабис и дроге сличног дејства.

17 Закон о ратификацији Јединствене конвенције о опојним дрогама, члан 4, „Службени лист СФРЈ“, број 14/63.

опојних дрога, Конвенција предвиђа да државе потписнице, признајући Организацији уједињених нација надлежност у погледу међународне контроле опојних дрога, повере Комисији за опојне дроге и Међународном контролном органу за опојне дроге контролу над спровођењем ове конвенције.¹⁸

Функција Комисије за опојне дроге састоји се у томе да она може да врши измене опојних дрога и психоактивних супстанци таксативно наведених у табели I која је саставни део Конвенције, да скрене пажњу Међународном контролном органу на сва питања која могу имати везе с његовим функционисањем, да даје препоруке за примену одредаба ове конвенције и њено функционисање.¹⁹

Можемо рећи да Међународни контролни орган за опојне дроге има функцију директне контроле над применом Конвенције. Он може да разматра податке које му је упутила Влада одређене државе, и да, уколико верује да су циљеви ове конвенције озбиљно угрожени од стране неке државе потписнице, тражи објашњење од владе те државе. Уколико орган сматра да предметна влада није дала задовољавајуће објашњење, он може да на то скрене пажњу свим земљама потписницима Конвенције, а у крајњем случају може и препоручити странама уговорницама извоз опојних дрога у наведену државу или увоз опојних дрога из ње.²⁰ Такође, за функционисање и Међународног контролног органа и Комисије за опојне дроге неопходно је редовно извештавање ових тела од стране држава уговорница о: производњи опојних дрога, потрошњи опојних дрога, увозу/извозу опојних дрога и макове сламе, запленама опојних дрога и њиховој количини.²¹

Чини се да је највећи нагласак у Конвенцији стављен управо на међународну сарадњу и њен развој у смислу што бржег протока информација, пружања међународно правне помоћи и покушаја координисања држава у борби против кријумчарења и злоупотребе опојних дрога.

Како је развој науке и медицине неумитно текао, повећавала се потреба за редефинисањем Јединствене конвенције о опојним дрогама. Због тога је, 21. фебруара 1971, у Бечу усвојена Конвенција о психотропним супстанцама. Јединствена конвенција из 1961. имала је при самом свом доношењу одређене мањкавости. Наиме, државе потписнице нису, сем дрога, узимале у обзир и психотропне супстанце (LSD, мескалин, стимуланси, канабис и др.). Конвенција из 1971. третира психотропне супстанције исто као и дроге.²² Конвен-

18 Закон о ратификацији Јединствене конвенције о опојним дрогама, члан 5, „Службени лист СФРЈ“, број 14/63.

19 Закон о ратификацији Јединствене конвенције о опојним дрогама, члан 8, „Службени лист СФРЈ“, број 14/63.

20 Закон о ратификацији Јединствене конвенције о опојним дрогама, члан 14, „Службени лист СФРЈ“, број 14/63.

21 Закон о ратификацији Јединствене конвенције о опојним дрогама, члан 20, „Службени лист СФРЈ“, број 14/63.

22 Доступно на: <http://www.mup.gov.rs/domino/saveti.nsf/drogainformatorl.pdf> (приступљено 15. маја 2013).

ција је садржала и неке конкретније механизме за борбу против трговине и злоупотребе психоактивних супстанци, попут оспособљавања и ангажовања стручњака за спречавање злоупотребе ових супстанци, омогућавање рехабилитације и лечења уместо казни и друго.

Ради што бољег приступа проблему злоупотребе и нарочито производње опојних дрога, у Женеви је, 25. марта 1972, усвојен Протокол о измени Јединствене конвенције о опојним дрогама из 1961. године. Протоколом је био проширен надзор на узгајање опијумског мака и производњу синтетичких дрога. Овим протоколом ограничена је производња опијума, омогућено уништавање илегално произведеног опијумског мака и канабиса, и пооштрене су поједине забране Јединствене конвенције о опојним дрогама из 1961. године.

Године 1984. Генерална скупштина ОУН усвојила је у Њујорку Декларацију о надзору над трговином и злоупотребом дрога и психотропних супстанци. Том декларацијом ОУН означила је трговину и злоупотребу као „међународну криминалну делатност која захтева посебну пажњу и превентивно понашање“.²³ Злоупотреба и незаконита трговина дрогама и психотропним супстанцама представљају праву претњу безбедности и развоју многих држава којима се треба супротставити свим законским средствима на државном, регионалном и међународном плану. Сузбијање трговине и злоупотребе ових супстанци означено је у Декларацији као заједничка одговорност свих држава света.

Године 1988. у Бечу је усвојена Конвенција против илегалног промета дроге и психотропних супстанци. Конвенција из 1988. представља својеврсну допуну Јединствене конвенције о опојним дрогама из 1961. године. Овом конвенцијом стране уговорнице желеле су да покажу да су свесне тежине проблема везаног за недозвољену трговину опојним дрогама и да ускладе међународне механизме како би се стало на пут транснационалним криминалним организацијама којима недозвољена трговина дрогом доноси огромне профите. Конвенција обавезује све државе уговорнице да у свом законодавству као кривична дела утврде сваку намерну активност усмерену на: производњу, прераду, организовање производње, дистрибуцију, транспорт, куповину опојних дрога и психотропних супстанци.²⁴ Битан допринос Конвенције састоји се у томе што обавезује државе потписнице да омогуће својим надлежним органима да идентификују, открију, замрзну или заплене приходе који потичу из кривичних дела везаних за опојне дроге као и саме опојне дроге и психотропне супстанце, материјале и опрему неопходну за њихову производњу.²⁵ Остајући на линији претходно донетих конвенција о опојним дрогама, Конвенција из 1988. предвиђа и да су стране уговорнице у обавези да пружају једне другима узајамну правну помоћ у истрагама, гоњењу и судским

23 Доступно на: <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> (приступљено 15. маја 2013).

24 Закон о ратификације Конвенције УН против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, члан 3, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 14/90.

25 Закон о ратификације Конвенције УН против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, члан 5, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 14/90.

поступцима укључујући: узимање доказа, уручивање судских докумената, извршење претреса, обезбеђивање информација и доказних предмета.²⁶ Ова конвенција као један од веома ефикасних начина за борбу против трговине наркотицима уводи концепт контролисаних испорука.²⁷ Наиме, државе потписнице Конвенције обавезују се да ће омогућити одговарајуће коришћење контролисаних испорука на међународном нивоу, на основу споразума или аранжмана који међусобно ускладе.²⁸

Из наведених конвенција ОУН може се закључити да је проблему злоупотребе и недозвољене трговине опојним дрогама приступљено с великом пажњом и озбиљношћу. Овај проблем дефинитивно представља највећи изазов с којим се модерна међународна заједница данас суочава. Проблеми везани за опојне дроге утичу не само на појединце већ, како је раније истакнуто, и на само устројство држава. Стога су све наведене конвенције ратификоване од стране Републике Србије и постале главно средство у борби организоване трговине наркотицима.

Конвенција уједињених нација о корупцији. Корупција је проблем с којим се суочава велики број држава. Већ је истакнуто да је ова друштвена аномалија нарочито истакнута у земљама у развоју, и земљама које још увек нису на адекватан начин изградиле своје институције. Схватајући размере проблема које корупција ствара, Уједињене нације донеле су Конвенцију о корупцији желећи да укажу на овај друштвени проблем. Конвенција је од стране држава уговорница потписана 2003. у Мериди у Мексику. Међу првим потписницама Конвенције нашла се и наша земља, тадашња заједница Србија и Црна Гора. Поред проблема које корупција ствара у области економије и развоја демократских институција, њу често можемо повезати и с организованим криминалом, нарочито с привредним криминалом, прањем новца и сл. Иако Конвенција не садржи конкретне механизме који ће обезбедити примену њених одредби, самим чином приступања државе потписнице су показале намеру и одлучност да се боре против овог проблема. Конвенција, осим што представља резултат вишегодишњег напора стручњака и бораца против корупције из целог света, обезбеђује смернице за развој законодавства и примену праксе у земљама потписницама.

Циљеви ове конвенције су:

- да се унапреде и ојачају мере за ефикасније и успешније спречавање и борбу против корупције;

26 Закон о ратификације Конвенције УН против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, члан 7, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 14/90.

27 Контролисана испорука је испорука одређене количине наркотика, на националном или међународном нивоу, уз знање надлежних државних органа да се испорука врши и уз константну пратњу испоруке. Контролисана испорука за свој крајњи циљ има откривање коначног купца наркотика.

28 Закон о ратификацији Конвенције УН против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, члан 11, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 14/90.

- да се унапреде, олакшају и подрже међународна сарадња и техничка помоћ у спречавању и борби против корупције;
- да се унапреде интегритет, одговорност и правилно управљање јавним пословима и јавном имовином.²⁹

С тим у вези, свака држава потписница ове конвенције у обавези је да развија и примењује делотворну координирану политику спречавања корупције, којом се унапређује управљање јавним пословима, јавном имовином и јавним институцијама. Државе се такође обавезују и да ће међусобно сарађивати у питањима унапређивања закона и размене искустава у борби против корупције.³⁰

Да би се горенаведени циљеви остварили и закони спроводили у пракси, неопходно је да државе одреде и одређена тела која ће се бавити борбом против корупције. У нашој земљи тело које се бави борбом против корупције и унапређивањем и ширењем знања о спречавању корупције јесте Агенција за борбу против корупције, чији је главни извор деловања управо Конвенција УН о корупцији.³¹

Како је проблем корупције везан искључиво за јавне функционере,³² Конвенција наводи да су државе уговорнице у обавези да стално унапређују интегритет, поштење и одговорност јавних функционера у вршењу њихових дужности. Такође је значајна пажња посвећена јавним функционерима који пријаве надлежним органима појаве корупције (тзв. узбуњивачима).

Конвенција као једно од главних места где се може јавити корупција препознаје јавне набавке. С тим у вези свака држава уговорница Конвенције обавезује се да ће предузети све неопходне кораке како би успоставила одговарајуће системе набавке, засноване на транспарентности, надметању и објективним критеријумима у доношењу одлука који су ефикасни у спречавању корупције.³³

Као што смо већ навели, један од циљева Конвенције јесте обезбеђивање смерница за развој законодавства држава уговорница у питању борбе против корупције. Тако се наводи низ активности које се имају сматрати кривичним делима у националним законодавствима држава уговорница: подмићивање јавних функционера, подмићивање страних јавних функционера и јавних функционера међународних организација, проневера и злоупотреба имовине од стране јавних функционера, злоупотреба утицаја, злоупотреба функције,

29 Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о корупцији, члан 1, „Службени гласник СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.

30 Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о корупцији, члан 5, „Службени гласник СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.

31 Доступно на: http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije.html (приступљено 23. маја 2013).

32 Термин „јавни функционер“ означава свако лице које врши законодавну, извршну, управну или судску функцију у држави.

33 Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о корупцији, члан 9, „Службени гласник СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.

незаконито богаћење, подмићивање у приватном сектору, проневера имовине у приватном сектору и друго.³⁴

Инсистирајући на међународној сарадњи у борби против корупције, државама уговорницама омогућава се преношење кривичног гоњења у вези с кривичним делом корупције с једне државе на другу државу уколико је то у интересу правде, а наводи се и да су државе у обавези да размењују искуства и праксу у вези с истрагом и гоњењем овог кривичног дела.³⁵

Враћање добара стечених кривичним делом корупције је посебна ставка у овој конвенцији и један од њених најважнијих делова. Конвенција обавезује државе чланице на међусобну сарадњу у откривању и заплени добара стечених кривичним делом. Свака држава уговорница, у складу са својим законима, дужна је да:

- предузме мере које могу бити потребне да се њеним надлежним органима омогући спровођење налога о конфискацији које је издао суд неке друге државе уговорнице;
- предузме мере које могу бити потребне да се њеним надлежним органима омогући конфискацију такве имовине страног порекла;
- предузме мере које могу бити потребне да се њеним надлежним органима омогући да замрзну или заплене имовину након што суд државе која је упутила захтев изда налог о замрзавању или заплени којим се држави уговорници пружа разумна основа да верује да постоји довољно основа за преузимање таквих мера.³⁶

Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима. Трговина људима је један од главних видова деловања организованих криминалних група. И поред тога што постоји трговина људима на националном нивоу, транснационална трговина људима је заступљенији вид овог облика организованог криминала. С тим у вези ово питање захтева ширу међународну акцију и регулацију на међународном нивоу. Потврду за правним регулацијама увидео је и Савет Европе који је још од 1980. улагао велике напоре у борби против трговине људима. Напори су кулминирали 2005. када је у Варшави усвојена Конвенција о борби против трговине људима, којом су успостављени правни механизми у овој области. СЦГ је потписала Конвенцију 2005. а Република Србија је ратификовала Конвенцију 2009, од када је и примењује без резерви и ограничења.

Савет Европе је у својој конвенцији дао свеобухватну дефиницију трговине људима наводећи да се под тим појмом подразумева сваки вид врбовања, скривања или прихвата лица без његове воље а уз примену принуде, као и

34 Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о корупцији, чл. 15–25, „Службени гласник СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.

35 Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о корупцији, чл. 47–48, „Службени гласник СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.

36 Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о корупцији, члан 54, „Службени гласник СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.

сваки вид искоришћавања таквих лица (проституција, вађење и трговина органима и сл.).³⁷ Такође се наводи да пристанак жртве трговине људима нема никакав значај уколико се употреби средство принуде на било који начин, а инкриминисан је и сваки облик трговине децом³⁸ без обзира на то да ли су употребљена средства принуде. Савет Европе је у свом дефинисању покушао да обухвати све аспекте ове криминалне активности, осврнувши се и на искоришћавање жртава трговине људима што је свакако један од најзначајнијих аспеката овог кривичног дела.

С обзиром на то да је Конвенција настала из потребе дефинисања свеобухватног међународно правног механизма ради заштите људских права жртава трговине људима, њени основни циљеви су:

- спречавање и борба против трговине људима, уз гарантовање равноправности полова;
- заштита људских права жртава трговине људима, пружање заштите и помоћи жртвама и сведоцима, као и обезбеђивање ефикасне истраге и кривичног гоњења;
- унапређење међународне сарадње у борби против трговине људима.³⁹

Можемо закључити да је у дефинисању циљева Конвенције Савет Европе у први план, поред акцента на спречавању саме трговине људима, ставио и питање заштите жртава. Заштита жртава трговине људима је свакако најбољније питање с обзиром на то да су оне жртве најразличитијих и најгнуснијих искоришћавања. Због тога су се државе потписнице ове конвенције обавезале на низ мера које би могле да помогну овим лицима. Те мере се састоје у обавези држава чланица да обезбеде жртвама трговине људима све услове за опоравак у психолошком, физичком и социјалном смислу. Та врста помоћи би, према Конвенцији, требало да обухвати све аспекте од пружања сигурног и прикладног смештаја, до пружања адекватне медицинске помоћи и обезбеђивања сваке судске и правне помоћи⁴⁰ жртвама трговине људима.

Да би се постигли циљеви ове конвенције, све државе потписнице обавезују се на међународну сарадњу и спровођење низа мера усмерених на борбу против трговине људима. Према Конвенцији, државе су у обавези да:

- предузму мере за успостављање или јачање националне координације између различитих тела надлежних за борбу против трговине људима;
- дефинишу програме за спречавање трговине људима средствима као што су: истраживање, информисање, подизање свести посредством друштвених и економских иницијатива и различитих програма;

37 Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, члан 4, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/2009.

38 Као дете се наводи лице млађе од 18 година, Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, члан 4, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

39 Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, члан 1, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

40 Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, члан 12, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

- свака страна уговорница обавезује се да промовише приступ базиран на људским правима и да јача своје законске и административне капацитете како би што адекватније приступила проблему заштите људских права жртава трговине људима;⁴¹
- спроводи превентивне мере у виду образовних програма у предшколским и школским установа како би се подигла свест деце и указало на: неприхватљивост дискриминације по основу пола, на значају родне равноправности, достојанству и интегритету сваког људског бића;⁴²
- обавеза заштите приватности и идентитета жртава.⁴³

Конвенција успоставља и механизме за праћење обавеза садржаних у њој. Кључни орган у надгледању обавеза садржаних у конвенцији је Група експерата за сузбијање трговине људима (GRETA),⁴⁴ који треба да надгледа примену ове конвенције од стране страна уговорница. Према Конвенцији, GRETA оцењује примену Конвенције од стране држава потписница, може да тражи информације од цивилног сектора, да организује посете земљама у сарадњи с националним органима и „контакт особама“ које они одреде, припрема нацрт извештаја као и сугестије и предлоге који се односе на начин на који односна страна уговорница може да решава проблеме у примени Конвенције, усваја извештај и закључке који се односе на мере које су стране уговорнице преузеле у циљу примене ове конвенције.⁴⁵

Конвенција Савешта Европје о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма. Као што је већ истакнуто, борба против организованог криминала постаје илузорна уколико се не одузму приходи стечени криминалом. Због тога је циљ свих криминалаца да свој новац пребаце у легалне токове и да га на тај начин прикажу као легалну добит, како се не би нашли на удару закона, односно како би нелегално стечена имовина остала у њиховом поседу.

Савет Европе је, имајући у виду значај откривања токова новца и прихода стечених криминалом, 2005, у Варшави, усвојио Конвенцију о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма. Република Србија је 2009. ратификовала ову конвенцију.

Конвенција је приход од криминала дефинисала као сваку економску корист проистеклу или стечену непосредно или посредно од криминала, а

41 Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, члан 5, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

42 Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, члан 6, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

43 Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, члан 11, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

44 GRETA – *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* – састоји се од 10 до 15 чланова који се бирају из редова признатих међународних експерата из области борбе против трговине људима, такође, инсистира се на њиховој непристрасности.

45 Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, члан 38, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

имовину као сваку материјалну или нематеријалну, покретну или непокретну имовину или правне документе којима се доказује својина или интерес у односу на такву имовину.⁴⁶ Када је реч о конфискацији такве имовине, Конвенција обавезује државе уговорнице да усвоје све законодавне и друге мере које ће им омогућити да конфискују нелегално стечену имовину. Предмет конфискације такође мора бити и тзв. опрана имовина, односно имовина која је трансформисана или конвертована а сазна се да је стечена нелегално. С тим у вези, државе уговорнице су у обавези да усвоје законске и друге мере које ће судовима и другим надлежним органима обезбедити потребна овлашћења и документацију која ће омогућити замрзавање, конфискацију и заплону нелегално стечене имовине. Да би се дошло до сазнања о оваковој имовини, државе се обавезују да на националном нивоу формирају Финансијско-обавештајну јединицу.⁴⁷

Када је реч о прању новца, Конвенција обавезује државе чланице да у свом унутрашњем праву оквалификују као кривично дело: а) конверзију или трансфер имовине, уз знање да та имовина представља приход од кривичног дела а с намером сакривања или прикривања незаконитог порекла имовине; б) сакривање или прикривање праве природе, извора, локације, располагања, кретања имовинских права или права власништва над имовином, уз знање да та имовина представља приход стечен од кривичног дела; в) стицање или поседовање имовине уз знање да она припада приходу стеченом од криминала; г) удруживање у сврху вршења било ког од наведених кривичних дела.⁴⁸ С тим у вези, обавеза сваке државе уговорнице јесте да успостави свеобухватни унутрашњи регулаторни и надзорни режим како би спречила прање новца.⁴⁹

Један од најбитнијих доприноса Конвенције о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода од криминала и о финансирању тероризма јесте успостављање свеобухватног система међународне сарадње. Државе уговорнице у обавези су да једне другима: доставе информације о банкарским рачунима лица која су предмет кривичне истраге из било које банке која се налази на њиховој територији; доставе информације о банкарским трансакцијама лица која се налазе под кривичном истрагом, укључујући ту и детаље о сваком рачуну с ког је новац упућиван; да на захтев друге стране уговорнице, у једном временском

46 Закон о ратификацији Конвенције СЕ о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода од криминала и о финансирању тероризма, члан 1, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

47 У Републици Србији је оваква јединица формирана у оквиру Министарства финансија, Управе за спречавање прања новца (Финансијско-обавештајна служба), такође у оквиру МУП-а, постоји Јединица за финансијске истраге, а њен задатак је истраживање порекла имовине лица оптужених за организовани криминал.

48 Закон о ратификацији Конвенције СЕ о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода од криминала и о финансирању тероризма, члан 9, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

49 У Републици Србији надлежни органи за мониторинг и борбу против прања новца су: Управа за спречавање прања новца, Министарство финансија и Одсек за борбу против прања новца, СБПОК, МУП.

периоду, надгледају банкарске операције лица која се налазе под кривичном истрагом.⁵⁰ Такође, свака страна уговорница је у обавези да спроведе захтев за конфискацију или поднесе захтев својим надлежним органима за добијање налога за конфискацију уколико за то добије налог друге стране уговорнице.

Надзор и решавање спорова, према Конвенцији, поверени су Конференцији страна уговорница (СОР), у чијој су надлежности: а) надзор ваљане примене Конвенције од стране држава уговорница, и б) могућност да на захтев једне стране уговорнице изрази мишљење и било ком питању које се односи на тумачење и примену ове конвенције.⁵¹

Закључак

Као што смо из свега наведеног могли закључити, организовани криминал је један од најтежих безбедоносних изазова данашњице. Иако не постоје тачно одређене дефиниције организованог криминала, ипак је на нивоу међународне заједнице успостављен консензус о основним облицима и карактеристикама овог феномена. Према њима, организованим криминалом треба сматрати сваку организацију или групу лица чије је деловање усмерено ка кршењу закона и стицању противправне имовинске користи. Главне активности деловања организованих криминалних група као што су: илегална трговина наркотицима, трговина људима, прање новца итд., наносе огромну штету пре свега лицима која су директне жртве ових активности, а потом и држави као целини. Могли смо закључити да се такве организације и групе лица врло лако удружују на међународном нивоу и тиме праве својеврсна мултинационална криминална удружења. У неким случајевима, та удружења постају јача и од појединих држава. Да би држава стала на пут оваквом виду организованог криминала, потребни су добра законска регулатива, обученост службеника чији је задатак борба против организованог криминала и развијена међународна сарадња.

Република Србија је потписник свих најзначајнијих конвенција из области транснационалног организованог криминала. Први корак у усклађивању законодавстава и заједничкој борби против организованог криминала биле су конвенције Уједињених нација, Савета Европе и Европске уније. Конвенције донете од стране међународних организација прихваћене су од великог броја држава и говоре о заједничком сагледавању проблема и заједничкој тежњи да се стане на пут организованом криминалу. Тежња већине држава да се кроз квалитетну и свеобухватну међународну сарадњу стане на пут организованим криминалним групама је неоспорна.

50 Закон о ратификацији Конвенције СЕ о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода од криминала и о финансирању тероризма, чл. 17–19, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

51 Закон о ратификацији Конвенције СЕ о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода од криминала и о финансирању тероризма, члан 48, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

Управо су адекватна примена закона, едукација кадра и унапређивање међународне сарадње били разлог доношења највећег броја међународних конвенција које се односе на борбу против организованог криминала. Службе Републике Србије надлежне за борбу против организованог криминала, попут Службе за борбу против организованог криминала, Безбедносно-информативне агенције итд., поред националног законодавства спроводе и примењују и међународне уговоре релевантне за поље борбе против организованог криминала. Примена међународних уговора из ове области знатно је унапредила рад наших служби безбедности, нарочито у погледу међународне сарадње и примене одређених инструмената у борби против организованог криминала, попут контролисане испоруке, прикривеног иследника и слично.

Ипак, усклађивање правне регулативе и ратификовање међународних конвенција представљају само први корак у борби против овог друштвеног зла. Против организованог криминала треба се борити континуирано и упорно, законе и међународне акте треба спроводити у пракси, и тек онда се могу нагледати резултати те борбе. Такође, позната је чињеница да криминал не познаје границе тако да ни сарадња органа надлежних за борбу против криминала не би требало да има граница. Међународне организације попут Интерпола, Европола, SELEC-а, показатељ су у ком правцу би требало да иде сарадња између држава у борби против организованог криминала.

Литература

1. Abidansky, H., *Organized crime*, Wadsworth Publishing, New York, 2004.
2. Beirne, P., Messerschmidt, J. W., *Criminology*, Harcourt Brace, 1995, 265.
3. Block, A., *Organized crime*, Elsevier, New York – Oxford, 1981, 85.
4. Block, A. A., Chamblis, W. J., *Organizing Crime*, Elsevier, New York – Oxford, 1981, 57.
5. Bossard, A., *Organized crime*, University Illinois, Chicago, 1990.
6. Bunker, R. J., Sullivan, J. R., „Transnational Organized Crime“, *Cartel Evolution: Potentials and Consequences*, Routledge, 4 (2), 1998, 55–74.
7. Drug Enforcement Agency (2013): Speaking Out Against Drug Legalization, at: www.dea.gov/demand/speakout/director.htm.
8. Europol, „Organized crime report – Public version“, 2005, 16.
9. Europol, „Annual report“, 2002/03.
10. „Implications for the OSCE, Trafficking in Human Beings“, 1999.
11. „International Narcotics Control Strategy Report“, *Drug and Chemical Control*, 1, 1997, 473–475.
12. „Actual Causes of Death in the United States, 2000“, *Journal of the American Medical Association*, Vol. 291(10), 2004.
13. Klerks, P., „The network paradigm applied to criminal organisations: theoretical nitpicking or a relevant doctrine for investigators? Recent developments in the Netherlands“, *Organized Crime: Perspectives on globalsecurity*, Routledge, London, 2003, 97–113.

14. Shcherba, S., „Organized crime in Russia: current situation, trends and counter measures“, *Организовани криминалијетей, сїање и мере зашїїїїе*, Полицијска академија, Београд, 2005, 107–108.
15. „UN Office on Drugs and Crime (UNODC)“, World Drug Report, Wien, 2007, 7–18.
16. Williams, F., *Imaging Criminology – An Alternative Paradigm*, New York, 1998.
17. Видети: www.cia.gov/library/publications/index.html (приступљено 10. маја 2013. године).
18. Видети: www.imf.org/external/index.htm (приступљено 26. маја 2013).
19. Видети: www.interpol.int/INTERPOL-expertise/intelligence-analysis (приступљено 10. априла 2013).
20. Видети: www.bia.gov.rs/download/dokumenta/Informator.pdf (приступљено 2. јуна 2013).
21. Видети: www.mup.gov.rs/cms_cir/UKP.nsf/sbpok.h?OpenPage (приступљено 2. јуна 2013).
22. Игњатовић, Ђ., *Организовани криминалијетей*, Полицијска академија, Београд, 1998.
23. Мијалковић, С., Бајагић, М., *Организовани криминал и шероризам*, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2012.
24. Подаци канцеларије УН за борбу против наркотика, доступно на: www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html (приступљено 11. априла 2013).

УБЛАЖАВАЊЕ ПОСЛЕДИЦА ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА МЕРАМА ПЛАНИРАЊА И РЕГУЛАЦИЈЕ ЗОНА НАСЕЉА И ОБЈЕКТА

Драган Млађан

*Криминалистичко-полицajsка академија, Београд**

Ана Николов

студент докторских студија

*на Географском факултету Универзитета у Београду***

Апстракт: Планирање оптималног размештаја зона насеља и објеката, с тачке гледишта природне и техногене безбедности, представља скуп планских мера које значајно утичу на смањење ризика од настанка или ублажавања последица ванредних ситуација. Циљ ових мера јесте изградња објекта, дела објекта или зоне рационално отпорних за омогућавање брзог напуштања угроженог објекта, сигурност суседног објекта у односу на запаљени, срушени или на други начин угрожени објекат као и приступачност објекту односно зони за потребе интервенције, пружања помоћи и стварања минималних услова за преживљавање људи по престанку деловања директне опасности. У раду приказани принципи применом у пракси могу довести до стварања безбедних, мање повредивих и угрожених насеља и објеката.

Кључне речи: ванредне ситуације, просторно и урбанистичко планирање, зона насеља и објеката, смањење ризика

Увод

Простор, поготово урбани, добија све више на значају у вези с обезбеђењем превентивних мера заштите и спасавања, с обзиром на то да су степен и обим разарања физичке структуре и просторне организације, при истом интензитету разорног дејства, приближно сразмерни густини изграђености,

* Проф. др Драган Млађан, dragan.mladjan@kpa.edu.rs.

** Мsc. Ана Николов, ananikolov@gmail.com.

насељености и отпорности физичких структура. Превентива у простору од многих природних и техногених опасности знатно доприноси отклањању и евентуалних ратних опасности и обрнуто. Превентивне мере заштите и спасавања предвиђене су пре свега у Закону о планирању и градњи,¹ просторним и урбанистичким плановима, пројектно-техничкој документацији и друго.

У основи настанка многих природних и техногених катастрофа и В/С леже процеси и појаве чија је енергетска сила непропорционална могућностима држава да им се одупре. Човек може да предупреди део опасности (нпр. неке бујице, поплаве, лавине, град и др.). Не може се предупредити, на пример, настанак незгоде с аутомобилом у великој брзини, и самим тим, кинетичком енергијом или настанак експлозије (издвајање енергије у кратком времену). У вези с тим, рад на спречавању опасних природних и техногених појава често се односи на спровођење превентивних мера за смањење штете коју нанесу људима, имовини и животној средини (мере ублажавања) и могу се спровести у било које време – пре, током или након саме катастрофе, као и током опоравка или у фази реконструкције. Одавно се сматра да је много важније спречити проблеме него борити се против њих. Ове мере често су инвестиционог карактера, траже велика финансијска средства и дуже време реализације. FEMA (*Federal Emergency Management Agency* SAD) ублажавање дефинише као „исплативу акцију предузету ради отклањања или смањење дугорочне опасности за живот и имовину од природних и техногених опасности“. Фраза „исплативо“ додата је овој дефиницији да би нагласила да мера ублажавања штеди новац на дужи временски рок.² Мере ублажавања су саставни део просторних и урбанистичких планова, пројектно-техничке документације, али и планова заштите и спасавања.³

1. Планирање и реализација мера оптималног размештаја зона насеља и објеката

Концепција планирања заштите, аналогно концепцији просторног планирања, мора се заснивати на: валоризацији простора; истраживању потреба друштва у простору; истраживању потреба заштите. Ако је план (просторни, урбанистички) израз развоја друштва, а планирање активност за човека с човеком, онда је планирање заштите у простору израз развоја безбедности друштва и у њему човека, за чији се целокупни развој планирање и обавља. У просторном уређењу које у најширем смислу подразумева валоризацију основних вредности природе и друштва, у које се уграђују највећа национална

1 „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС и 132/14.

2 В. К. Paul, *Environmental Hazards and Disasters: Contexts, Perspectives and Management*, John Wiley & Sons Ltd., 2011.

3 Више у: D. Alexander, *Principles of Emergency planning and Management*, Harpenden, Terra Publishing, 2002.

богатства (грађевине, насеља, инфраструктурни објекти) који су средина људског живљења, примена научних истраживања израз је одговорности друштва.⁴ Планирање и уређење простора може се вршити на основу разних методолошких поступака (нпр. степен угрожености и повредивости; степен заштите; спровођење целовитог и континуираног процеса планирања; активно учешће свих заинтересованих страна и др.)

Посебну пажњу заслужују територије великих градова, где се осим опасних природних појава често дешавају природно-техногени процеси: подизање нивоа подземних вода (потапање), слегања и спуштања територија, појављивање електричних и других физичких поља у слојевима земљишта. Природно-техногене појаве смањују носивост земљишта, повећавају сеизмичност територије, узрок су превременог рушења објеката и подземних комуникација, смањују отпорност градске територије. Као резултат, повећавају се економски трошкови за животне активности града.

Подела градске територије на функционалне зоне назива се зонирање насеља и територија. Кристофоровић-Илић⁵ каже: „Зонирање је планско и рационално коришћење простора насеља уз тежњу за постизање оптималних услова функционисања насеља и заштите здравља становништва.“ Планирање оптималног размештаја привредних зона и објеката, с тачке гледишта природне и техногене безбедности, представља скуп планских мера и инструмената који значајно утичу на смањење ризика од настанка катастрофалних догађаја, као и на ублажавање последица од оних догађаја чију појаву није могуће у потпуности спречити.

Интегралном планирању оптималног размештаја привредних зона и објеката у насељеним местима претходе анализе стања на терену као што су:

- а) природни и антропогени услови подручја – природне одлике терена, урбана структура, размештај и концентрација садржаја у насељу, проценат и коефицијент изграђености, густина насељености, саобраћајна и инфраструктурна опремљеност и друге релевантне чињенице;
- б) посебни захтеви, норме и прописи из области цивилне заштите и одбране, заштите од елементарних непогода и других удеса, као и заштите од пожара и експлозија, у циљу спречавања догађаја с катастрофалним последицама, ублажавања последица и смањења потенцијалне штете.

Синтезом резултата поменутих анализа и захтева кроз процес интегралног (комплексног) планирања долази се до оптималних локација за одређене привредне зоне и објекте.

Као предуслов успешном рационалном позиционирању привредних зона и објеката неопходно је да територија насељеног места буде оптимално зонирана према критеријумима природног и техногеног ризика.

У процесу израде просторних и урбанистичких планова и пројеката, у поступку утврђивања услова за уређење простора примењују се нормативи и

4 Б. Крстић, *Човек и простор*, Сарајево, 1982.

5 М. Кристофоровић-Илић, *Комунална хиџена*, Прометеј, Нови Сад, 2002.

стандарди чиме се обезбеђује значајно смањење ризика техногеног карактера а који осигуравају:

- а) рационалну отпорност објекта;
- б) брзо напуштање угроженог објекта, дела објекта или зоне;
- в) сигурност суседног објекта у односу на запаљени, срушени или на други начин угрожени објекат;
- г) приступачност објекту односно зони за потребе интервенције и пружања помоћи; и
- д) минималне услове за преживљавање по престанку деловања директне опасности.

Поштујући општа правила и прописе при планирању привредних зона и објеката, треба водити рачуна да они буду размештени на такав начин да се не нађу у зони високе природне и техногене опасности, тј. у зонама у којима могући природни и техногени ризици превазилазе спољашњи допуштени нормативни утицај на објекат. Привредни објекти морају бити удаљени од стамбених зона, као и један од другог, тако да то растојање обезбеђује безбедност становништва и суседних објеката.

Објекти код којих постоји опасност од експлозије и пожара морају се размештати узимајући у обзир:⁶ природне одлике терена; удаљеност између зона предвиђених за стамбене и јавне објекте и зона предвиђених за индустријске објекте и објекте специјалне намене (складишта лако запаљивих течности, гасова и лако експлозивних материја); удаљеност између објеката различите намене унутар индустријске зоне и објеката специјалне намене, која омогућава спровођење мера заштите од пожара; ширина путева који омогућавају приступ ватрогасним возилима до сваког објекта и њихово маневрисање за време гашења пожара; као и простор за изградњу објеката за потребе ватрогасних јединица.

Објекти, постројења и складишта код којих постоји опасност од радиоактивности и јонизујућих зрачења морају се градити у складу с одговарајућим техничким прописима, чији захтеви обезбеђују заштиту људи и спречавање контаминације животне средине. Објекти код којих постоји опасност од радиоактивности и јонизујућих зрачења, као и хемијска и биолошка опасност, морају бити изграђени на безбедном растојању од река, водних резервоара, слојева у којима се налазе подземне воде и треба да се налазе у заветрини у односу на насеља и стамбене зоне. Складишта хемијских и биолошки опасних материја морају се разместити у заветрини у односу на главне погоне објеката, у којима ради највећи број запослених. Главна складишта хемијских материја, као и лако запаљивих и експлозивних материја, морају се градити ван граница самог објекта и изван насељене зоне.⁷

6 M. Laban, R. Folić, *Energy efficiency of industrially made buildings influenced by thermal properties of facades*, Thermal Science, 2012, OnLine-First (00), стр. 147.

7 Упоредити са: Р. Стојановић, *Заштита и спасавање људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984.

Око објеката код којих постоји опасност од радиоактивности и јонизујућих зрачења као и хемијска и биолошка опасност потребно је обезбедити санитарно-заштитне зоне и контролне зоне. Санитарно-заштитне зоне предвиђене су уколико се после спровођења свих технолошких мера на чишћењу и деконтаминацији штетног отпада не обезбеде највише допуштене вредности концентрације штетних материја. У санитарно-заштитним зонама није допуштена изградња стамбених зграда, дечјих предшколских установа, школа и слично. Препоручљиво је санитарно-заштитну зону засадити зеленилом (не мање од 50%).⁸

У зонама с израженим ризиком за појаву поплава морају бити спроведене превентивне мере заштите које обухватају изградњу, реконструкцију и одржавање заштитних водопривредних објеката кроз активне (изградња акумулација, регулација река и антиерозиони радови у сливу) и пасивне мере заштите (предвиђање појаве великих вода, изградња насипа и систем административних мера). Најчешће примењивана превентива мера заштите од поплава јесте подизање насипа за педесетогодишњи до стогодишњи водостај велике воде. Административна мера откупљивања земљишта, пресељавања становништва и ограничења изградње објеката и насеља, привредних зона, објеката и комуникација на водопадним теренима спречавају последице с огромним штетама које се јављају приликом поплава.⁹ При стварању нових и модификацији постојећих система насеља морају се узети у обзир природни и климатски услови, постојећи извори технолошке опасности, као и карактеристике постојеће мреже насеља. Не сме се допустити изградња зграда и објеката на парцелама загађеним органским и радиоактивним отпадом, у опасним зонама одлагања јаловине у близини рудника и фабрика за оплемењивање руде, клизишта, бујица и снежних лавина, у зонама могуће катастрофалне поплаве и у зонама екстремно високих сеизмичких ризика. Такође, треба спречити изградњу индустријских објеката с потенцијално ризичним садржајем, наменом или технолошким процесом, у густо насељеним градским зонама, а уколико већ постоје, потребно је планирати њихово постепено измештање из градова. Планирањем и применом савремених превентивних мера неопходно је унапредити безбедност постојећих ризичних индустријских постројења како би се ризик смањио на прихватљив ниво за становништво и животну средину.

У областима у којима постоји опасност од земљотреса, клизишта, поплава, одрона, мора се урадити детаљно зонирање територије насеља у односу на степен ризика опасне појаве. У зонама с највећим степеном ризика треба планирати паркове, отворене спортске терене и површине сличне намене.¹⁰

8 Б. С. Мاستрюков, *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, М.: Издательский центр „Академия“, 2004.

9 Л. Ю. Воробьев, В. А. Пучков, Р. А. Дурнев; под общ. ред. Воробьева, *Основы защиты населения и территорий в кризисных ситуациях*, МЧС России, М.: Деловой экспресс, 2006.

10 *Ibidem*.

Изградњом склоништа као специфичних грађевинских објеката заштите остварује се мера заштите склањањем становништва. Важна мера, која битно доприноси оптимизацији читавог комплекса мера за заштиту становништва јесте максимално могуће деловање у складу с принципом двоструке намене, тј. коришћење материјалних средстава и објеката предвиђених за заштиту становништва не само у ту сврху већ и у интересу обезбеђења функционисања привредних објеката и пружања услуга становништву.¹¹ При планирању, изградњи и реконструкцији насеља морају се планирати адекватни инфраструктурни системи који ће повећати степен рационалности просторне организације и укупних друштвено-економских ефеката.

Водоснабдевање градова и економских објеката неопходно је засновати, ако је могуће, на два изворишта, при чему је пожељно да једно од њих буде подземно. Ако постоји само једно извориште на отвореном, неопходно је да постоје две групе главних система, од којих један мора бити изван зоне с јаким оштећењима. Уређаји за прочишћавање и хлорисање воде морају обезбеђивати дезинфекцију воде од отровних, радиоактивних и бактериолошких супстанци. У великим градовима, привредним зонама и објектима пожељно је да постоје три одвојена система водоснабдевања: вода за пиће, индустријска и вода за гашење пожара.¹² Ако постоји неколико одвојених водовода, мора се предвидети њихово спајање помоћу разних премошћења, али уз очување санитарних правила. При пројектовању нових и реконструкцији већ постојећих система водоснабдевања треба примењивати системе „затвореног циклуса“ за техничке потребе, што смањује општу потребу за водом и повећава стабилност водоснабдевања.

Да би се обезбедило сигурно снабдевање насеља електричном енергијом, напајање се мора вршити из енергетског система, у чији састав улазе електране које у раду користе различите врсте горива.

Саобраћајни систем треба да обезбеди одговарајуће, брзе и безбедне саобраћајне везе уз спровођење мера заштите ваздуха, воде и смањења буке у насељеном месту. Железничке пруге се од стамбених зграда одвајају санитарно-заштитном зоном, узимајући у обзир опасност од избијања пожара и експлозије терета који се транспортује, као и допуштени ниво буке и вибрација.

Аеродроми морају бити удаљени од насеља, чиме се осигуравају безбедност летења и дозвољени ниво буке и електромагнетног зрачења. Фактори који утичу на утврђивање локације аеродрома су топографски, геолошки, геомеханички, хидролошки, навигациони и метеоролошки услови који су од утицаја на безбедно полетање и слетање и на несметано вршење ваздушног саобраћаја. На раздаљини од три километра не смеју бити далеководи високог напона који секу правац полетно-слетне стазе, а на раздаљини до једног километра не смеју бити далеководи који су паралелни с полетно-слетном

11 П. Марков, *Урађивање мера заштите од елементарних непогода и природне и урбанистичке катастрофе*, Југословенско саветовање, Будва, 1986.

12 Б. С. Мастрюков, *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, М.: Издательский центр „Академия“, 2004.

стазом. Реке, канали и воде треба на правцу полетања и слетања да су удаљени најмање један километар од прага полетно-слетне стазе, а од продужних ивица аеродрома најмање 400 метара.

Речне и језерске луке имају своје управне зграде, складишта, хладњаче, а неретко и извесне погоне прераде. Ови садржаји су под константном санитарном, епидемиолошком и екотоксичном контролом. Лука отворена за међународни саобраћај мора бити опремљена на начин да се уље, деривати уља као и друге опасне материје које се излију на оперативну обалу не излију у воду, и мора бити снабдевена плутајућим бранама, као и другом опремом за ограничавање и спречавање ширења уља, уљних деривата и других опасних материја у лучким акваторијама. Објекти и уређаји за претакање запаљивих течности морају бити лоцирани у луци или на пловећој плутачи и смештени тако да представљају посебно лучко постројење или посебну луку, чија удаљеност од објеката који нису саставни део претакалишта не сме бити мања од 80 метара мерено од габарита.

Техничка документација за изградњу, адаптацију и реконструкцију већих инвестиционих објеката мора да садржи мере заштите од природних непогода у складу с важећим прописима.

2. Планирање и реализација мера заштите објеката

Постоје значајна научна истраживања која уопштавају искуство и која дозвољавају разраду принципијелно нових конструкција зграда и објеката повећане отпорности. Таква градња је социјално прихватљива и економски оправдана. Она је, по правилу, 2–12% скупља од цене изградње обичних зграда, а добијени ефекат је непроцењиво виши ако се узму у обзир не само економски већ и социјални, еколошки, психолошки и други фактори који су неодвојива компонента одрживог развоја друштва.¹³ У неким случајевима је социјално оправдана изградња која захтева додатне трошкове. Тако је у Бангладешу, где је за последњих 30 година од циклона и олуја погинуло око 750.000 људи, почела изградња скупљих објеката – специјалних склоништа на морској обали. То су објекти висине од једног до три спрата, смештени на учвршћеним бетонским стубовима висине 7–8 метара (више од нивоа таласа).

Много је сложеније обезбедити отпорност објеката који су изграђени не водећи рачуна о утицају природних појава.

Лош квалитет изградње у многим земљама често је условљен тиме што у изградњи учествују власник, инвеститор, осигуравач, грађевинар, предузетник, добављач материјала, пројектант, инспектор итд. Сваки од њих има различите циљеве и прилазе за обезбеђење квалитета градње, зато су важне јединствене норме и правила који тачно прописују градњу у рејонима који су изложени елементарним катастрофама.

13 В. В. Акимов, Н. Лесных, Н. Радаев, *Основы анализа и управления риском в природной и техногенной сферах*, России – М, Деловой экспресс, 2004.

Закључак

Простор је један од четири фактора заштите до природних, техногених и друштвених опасности и као такав, постојећи и планирани, утиче на заштиту од ових опасности. У том смислу потребно је да се овај аспект конструктивније угради у просторне и урбанистичке планове. Такође, планове заштите и спасавања и процес урбанистичког планирања треба организационо, методолошки и садржајно повезати у комплементаран систем планирања.

Један од главних узрока за масовну погибију људи за време природних непогода и ванредних ситуација јесте непланска (често стихијска) градња градова која надмашује развој градске инфраструктуре и мера за инжењерску припрему територије. Објекти, па и читава насеља нису изграђени у складу с урбанистичким условима и техничким прописима (бесправно изграђени објекти). Ови објекти најчешће су изграђени на земљишту које није предвиђено за градњу одговарајућим просторним и урбанистичким плановима, било да се ради о зони угроженој од поплава, клизишта или да су позиционирани на инфраструктурним правцима. Такође, изграђени су без одговарајуће пројектно-техничке документације, што значи да њихова употреба није поуздана, односно безбедна ни у условима нормалне експлоатације објеката, а нарочито нису безбедни у условима катастрофалних догађаја – земљотреса и сл. Нису необичне појаве ни бесправних прикључака на инфраструктуру, што додатно угрожава безбедност и здравље људи који их користе. Поузданост и безбедност за употребу ових објеката не унапређује се значајно ни поступком легализације бесправно изграђених објеката.

Литература

1. Акимов, Лесных В. В., Радаев Н. Н., *Основы анализа и управления риском в природной и техногенной сферах*, России – М, Деловой экспресс, 2004.
2. Alexander, D., *Principles of Emergency planning and Management*, Harpenden, Terra Publishing, 2002.
3. Воробев, Ю. Л., Лактионов, Н. И., Фалеев, М. И., Шахраманьян, М. А., Шойгу, С. К., Шолох, В. П., *Катастрофы и человек* – М.: АСТ–ЛТД, 1998.
4. Кристофоровић-Илић, М., *Комунална хиџјена*, Прометеј, Нови Сад, 2002.
5. Мастрюков Б. С., *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, М.: Издательский центр „Академия“, 2004.
6. Марков, П., *Уграђивање мера заштите од елементарних непогода и просторне и урбанистичке планове*, Југословенско саветовање, Будва, 1986.
7. Воробьев, Л. Ю., Пучков, В. А., Дурнев, Р. А., под общ. ред. Воробьева, Ю. Л., *Основы защиты населения и территорий в кризисных ситуациях*, МЧС России. – М.: Деловой экспресс, 2006.
8. Laban, M., Folić, R., *Energy efficiency of industrially made buildings influenced by thermal properties of facades*, Thermal Science, 2012 OnLine-First (00): 147–147.

9. Јовановић, М., *Регулација река – речна хидраулика и морфологија*, Грађевински факултет, Београд, 2008.
10. Крстић, Б., *Човек и његово окружење*, Сарајево, 1982.
11. National Research Council, *Facing Hazards and Disasters: Understanding Human Dimensions*, Washington DC, The National Academies Press, 2006.
12. Paul, B. K., *Environmental Hazards and Disasters: Contexts, Perspectives and Management*; John Wiley & Sons, Ltd., 2011.

MITIGATION OF CONSEQUENCES OF EMERGENCY MEASURES PLANNING AND REGULATION OF SETTLEMENTS AND FACILITIES ZONE

Dragan Mladjan
Ana Nikolov

Planning optimal deployment settlements and buildings zone, from the point of view of natural and technogenic safety, is a set of policy measures that have significant impact on reducing the risk of or mitigate the effects of emergencies. The aim of these measures is rational resistance and quickly leaving the affected facility or part of the building zone, the security of the neighboring building in relation to the burnt, destroyed or otherwise affected facility as well as the accessibility of the facility or area for intervention, assistance and create the minimum conditions for survival of people by stopping direct threat. This paper presents the principles and norms applying in practice can lead to safer, less infringing and vulnerable settlements and facilities.

НОРМАТИВНИ ОКВИР ЈАВНИХ СКУПОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сретен Југовић*

Дарко Симовић**

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Драгутин Аврамовић***

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Апстракт: У раду је применом позитивноправног, упоредноправног и историјскоправног метода извршена критичка анализа правног оквира јавних скупова у Републици Србији. Посебно су анализиране проблематичне и застареле одредбе Закона о окупљању грађана, које је неопходно ускладити са уставним решењима и с европским правним стандардима. То се нарочито односи на одредбе о: пријављивању јавних скупова; месту њиховог одржавања; усклађивању законских разлога са уставним разлозима за ограничавање права на јавно окупљање; увођење делотворне судске контроле (заштите) за ограничавање права на јавно окупљање. Након анализе актуелних нормативних решења, дају се смернице за будући правни оквир остваривања и заштите права на мирно окупљање. **Кључне речи:** јавни скуп, слобода окупљања, пријављивање скупа, обезбеђивање јавног скупа, прекид и забрана јавног скупа, судска контрола јавних скупова

Уводне напомене

Право на мирно окупљање и слободу изражавања, у савременом значењу, сагледава се као једно од основних људских права и слобода. У том смислу, јавни скупови представљају *modus vivendi* права на слободу окупљања и изражавања. Осим тога, слобода окупљања нераскидиво је повезана са слободом

* Проф. др С. Југовић, Криминалистичко-полицијска академија: sreten.jugovic@kpa.edu.rs.

** Проф. др Дарко Симовић, Криминалистичко-полицијска академија.

*** Доц. др Драгутин Аврамовић, Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

изражавања, будући да свако јавно окупљање представља изражавање неког става. Дакле, слобода изражавања је неопходна претпоставка слободе збора.

Израз „јавни скуп“ означава различита мирна окупљања у циљу јавног изражавања ставова да би се одбраниле одређене идеје или остварили интереси.¹ У теорији су се искристалисала три обележја појма јавни скуп, то су: 1) привремени карактер трајања, тј. његова привремена природа (по томе се разликује од трајнијих облика окупљања (нпр. удруживања); 2) организовање ради остваривања одређене сврхе или циља (по томе се разликује од случајних [спонтаних] јавних окупљања); 3) конкретан циљ окупљања је јавно изражавање идеја или мишљења да би се остварили одређени интереси. Поједини аутори као четврто обележје појма јавни скуп додају и примереност просто-ра за јавно окупљање.² Међутим, простор је саставни (законски) елемент остваривања слободе јавног окупљања, али не и његово суштинско обележје.

У јавноправној доктрини као и законодавству израз „јавни скуп“ користи се као генусни назив за различите врсте јавних окупљања, дакле за зборове, манифестације, демонстрације, поворке, дефиле, спортске приредбе и друга јавна окупљања.³ Међутим, збирном поимању јавног скупа претходио је дуг историјски развој овог и других сродних врста и облика остваривања слободе окупљања. Тако се у француском праву прави разлика између јавних скупова, манифестација и јавног збора,⁴ а у немачком праву слобода окупљања је основно право које сме да се ограничава само уставом, а забрана или растурање јавног скупа долази у обзир само као крајња мера, при чему морају постојати чињенице које оправдавају претпоставку угрожавања безбедности.⁵ Такође, у немачком праву постоји разлика између јавних окупљања и нејавних окупљања, што одговара разлици између јавног и приватног скупа у француском праву.

Досадашња пракса Европског суда за људска права прецизирала је садржину слободе јавног окупљања. Тако, „слобода мирног окупљања не обухвата само скупове који се одржавају на једном месту, већ и јавне поворке. То је, штавише, слобода коју могу уживати не само учесници као појединци у таквим демонстрацијама већ и они који је организују, укључујући и колективитете као што је удружење предлагача“.⁶ Организовање мирног окупљања на јавном месту, које је у приватном поседу, није допуштено уколико је то против воље власника.⁷

1 C.-A. Colliard, R. Leteron, *Libertes publiques* (8th ed.), Editions Dalloz, Paris, 2005, стр. 498–499.

2 Ђ. Gardašević, „Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3/2011, стр. 490–497.

3 Најразвијенију класификацију јавних скупова познаје француско право. Видети нпр.: A. Decocq, J. Montreuil, J. Buisson, *Le droit de la police*, Paris, 1991, стр. 101–109.

4 *Ibidem*, стр. 101. Видети и: J. Rivero, *Les Libertes publiques – 2/Le regime des principales libertes*, Presses universitaires de France, Paris, 1977, стр. 360.

5 H. Liskan, E. Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, Munchen, 1992.

6 *Christians against Racism and Fascism v. UK* (1980).

7 *Appleby and Others v. UK* (2003).

У Србији се, као и у другим европским државама, слобода окупљања традиционално зајемчује уставом, а ближе уређује законом. После Другог светског рата материја о јавним скуповима била је регулисана савезним Основним законом о јавним скуповима,⁸ све до доношења уставних амандмана из 1971, када је чланом 16. став 1. тачка 1. Уставног закона за спровођење уставних амандмана XX–XLI⁹ одређено да престаје важност одређеног закона даном доношења одређеног републичког односно покрајинског закона, а најкасније до 31. децембра 1971. године. Амандманима је, дакле, извршена прерасподела надлежности у корист република, тако да је и материја јавних скупова „пресељена“ у надлежност републичког (и покрајинског) законодавства. Социјалистичка Република Србија донела је Закон о јавним скуповима 1972,¹⁰ који се, уз незнатне измене примењивао две деценије, све до доношења и данас важећег Закона о окупљању грађана из 1992. (у складу са уставним променама од 1990. године). Наше законодавство појму јавни скуп даје генерални карактер.

Наиме, будући да је Закон о окупљању грађана¹¹ у Србији донесен пре важећег устава (Закон је од 1992, а Устав Србије од 2006), и да није усклађен с уставом, постоји дискрепанција између уставних и законских одредаба о јавним окупљањима грађана (уставни рок за усклађивање закона истекао је годину дана након доношења Устава, дакле, 2007. године). Ипак, иако поједина законска решења о окупљању грађана представљају анахронизам, полицијска пракса само делимично даје предност уставним решењима у односу на законска решења и тако само донекле ублажава недостатак савремених законских одредаба о јавним окупљањима. Конкретније, полицијска пракса у Србији исправно даје предност материјалном уставном праву на слободу окупљања у односу на формалне административне претпоставке, нпр. пријаву јавног скупа, чије изостајање је, према још увек важећем закону, разлог за онемогућавање одржавања (непријављеног) јавног скупа, као и за прекршајно кажњавање. Међутим, то је само један светао аспект остваривања слободе окупљања грађана у Србији, али остваривање овог права услед недостатка савремених законских одредаба прате и друга ограничења.

Закон о окупљању грађана (даље: Закон) требало би иновирати у појединим битним сегментима остваривања и заштите права на јавно окупљање. То се нарочито односи на потребу осавремењивања одредаба о пријављивању јавних скупова. Пре свега, Устав је донео новину да се јавни скуп пријављује само уколико се одржава на отвореном простору, што је такође потребно законом уредити и елиминисати сада присутно застарело решење о обавези пријављивања свих скупова (и у затвореном простору). Затим, очевидно је да се не поклапају разлози за ограничавање јавних окупљања у Уставу

8 „Службени лист СФРЈ“, број 15/65.

9 „Службени лист СФРЈ“, број 29/71.

10 „Службени гласник СРС“, бр. 53/72 и 30/77.

11 „Службени гласник СРС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94; „Службени лист СРЈ“, број 21/01 – одлука СУС; „Службени гласник РС“, број 101/05 – др. закон.

и Закону. Стога је потребно ускладити законске разлоге за ограничавање слободе окупљања с односним уставним разлозима, не само у правнотехничком већ и у садржинском смислу. Најзад, посебан, а може се рећи и највећи проблем представља чињеница да не постоје реалне правне претпоставке за судску заштиту ових ограничења, што је нужан услов остваривања принципа – правна држава.¹² Наиме, установљена судска контрола решења о „привременој забрани“ јавног скупа начелно није проблематична. Међутим, много већи проблем представља то што Закон о окупљању грађана не садржи посебне одредбе о судској контроли у управном спору решења којим се забрањује одржавање јавног скупа, него се примењује „општи управноправни режим“. Дакле, будући да Закон о окупљању грађана не прописује посебан поступак судске контроле, посебне (краће) рокове за жалбу, и поступање по жалби, као ни рок за подношење тужбе за покретање управног спора, нити одређује да је управно-судски поступак хитан, онда важе општи законски рокови из Закона о општем управном поступку (ЗУП-а) и Закона о управним споровима (ЗУС-а) (општи рок за жалбу по ЗУП-у је 15 дана, а за доношење новог решења по жалби још 30, односно 60 дана од дана изјављивања жалбе). Тек потом може уследити судска контрола одлуке (решења) о забрани окупљања у управном спору, која је, уколико се примењују општи рокови из ЗУС-а поприлично обесмишљена, јер долази увелико након времена предвиђеног за одржавање јавног скупа. Због тога је потребно *de lege ferenda* установити делотворан режим судске контроле јавних окупљања, тако што би се посебним правним режимом (законом о јавним скуповима или о окупљањима грађана, којим би се ова питања уредила на целовит начин) установили кратки рокови за правну контролу (управну и судску) решења којима се ограничава слобода окупљања, у којима би требало оцењивати законитост (и целисходност) решења пре времена за које је скуп заказан. То је и становиште Европског суда за људска права, као и Уставног суда, који је поступао по уставним жалбама у овим питањима.

1. Уставни оквир слободе окупљања у Републици Србији

Слобода окупљања уређена је важећим уставом Србије¹³ (из 2006) друкчије у односу на Устав Србије из 1990. године. Слобода збора и другог мирног окупљања зајамчена је овим као и претходним уставом, што значи да су јавна окупљања грађана слободна, дакле, јавни скупови се не одобравају, већ се слобода окупљања остварује непосредно на основу Устава, само се законом може ограничити (из уставних разлога). И важећи, као и претходни устав, као

12 Правна држава нужно подразумева, како је то истицао немачки великан Ото Мајер (Otto Mayer), „судски употребљиво формирање управе“. Otto Mayer, *Das Deutsche Verwaltungsrecht*, Berlin, 1961. (р. издање 1895), стр. 62 и 85. Е. Шарчевић, *Der Rechtsstaat*, Leipzig, 1996, *in conclusio*, стр. 55.

13 „Службени гласник РС“, број 88/06.

врсте слободе окупљања наводи зборове и друга окупљања, и тако задржава отворени карактер тог појма („зборови, демонстрације и друга окупљања“, члан 54. став 3),¹⁴ што је начелно исправан приступ, будући да је устав, по правилу, акт високог нивоа општости. Међутим, Устав је донео две битне новине у вези с правом на слободу окупљања. Прва се односи на пријављивање јавних скупова, а друга на нешто измењене (проширене) разлоге за ограничавање слободе окупљања. Наиме, у члану 54. Устава Србије каже се: „мирно окупљање грађана је слободно (став 1); окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању (став 2); зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом (став 3); слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (став 4).

Како се може видети, обавези пријављивања подлежу само јавни скупови на отвореном простору, док су по Уставу Србије из 1990. сви јавни скупови подлежали обавези пријављивања (члан 43). То значи да је будућим законом потребно елиминисати јавна окупљања у затвореном простору. Она, разуме се, и даље представљају битну чињеницу за поступање полиције, само што полиција за њих не сазнаје из пријаве, већ на друге начине. Проблем може да представља и флексибилност границе између затвореног и отвореног простора, а неки простори су и једно и друго. Но, то су фактичка а не правна питања, која полицијска пракса, у погледу пријављивања, треба да решава на начин да, увек када постоји дилема да ли је неки простор отворен или затворен (нпр. аутоматски покретни кровови на спортским теренима, халама и сл.) има се узети да је реч о затвореном простору, те стога не постоји обавеза њиховог пријављивања.

Друга новина односи се на уставно проширивање разлога за ограничавање слободе окупљања. Наиме, два разлога за ограничавање ове слободе остала су непромењена. Тако се и даље слобода окупљања може законом ограничити само ако је то неопходно ради: 1) заштите јавног здравља¹⁵ и 2) заштите морала.¹⁶ А две групе разлога које су се по Уставу од 1990. односиле на спречавање ометања јавног саобраћаја и безбедност људи и имовине, замењене су новим разлозима, будући да се према важећем уставу слобода окупљања сада може ограничити и „ради остваривања права других или безбедности Републике Србије“. Тако је, у ствари, круг разлога за ограничавање слободе окупљања проширен, будући да формулација „права других“ конзумира и право на личну и имовинску безбедност (других), а безбедност људи и имовине опет обухвата и безбедност (ометање) јавног саобраћаја, али и друга права која је неопходно законом прецизирати, у складу с нешто ширим разлозима из члана 11. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, и Уставом

14 Будућим законом потребно је подробније уредити врсте појединих јавних скупова, али и даље задржати отворени карактер тога појма.

15 По Уставу из 1990. – „ради спречавања ширења заразних болести“.

16 По Уставу из 1990. – „ради заштите јавног морала“.

Републике Србије. Безбедност Републике Србије пак представља нови разлог за ограничавање слободе окупљања, што је такође разлог по себи за законско уређивање (ограничавање) слободе окупљања.¹⁷

2. Законски појам јавног скупа

Закон у члану 2. дефинише: „Окупљањем грађана, у смислу овог закона, сматра се сазивање и одржавање збора или другог скупа на за то примереном простору (у даљем тексту: јавни скуп).“ Дакле, поред збора, окупљањем се сматрају и сви други скупови који се могу сазвати на примереном простору. Законом је посебно утврђен и „јавни скуп у покрету“, који би према законским одредбама (члан 3. и члан 6. став 4) могао да се дефинише као пријављено и на одређеном простору непрекидно кретање учесника јавног скупа утврђеном трасом од места поласка до места завршетка тог кретања. Примерени простор је такође елемент законског појма јавни скуп (члан 2. ст. 2–6). Простор је примерен ако је приступачан и погодан за окупљање лица чији број и идентитет нису унапред одређени. И, друго, простор треба да је приступачан и погодан да не доводи до угрожавања здравља, јавног морала, ометања безбедности саобраћаја или безбедности људи и имовине (уставни разлози за ограничавање слободе окупљања по Уставу из 1990). Према Закону, примерени простори за одржавање јавних скупова одређују се актом општине, односно града. На том простору јавни скуп може се одржавати од осам до 14 и од 18 сати до 23 сата и може трајати најдуже три сата. Изузетак је простор у близини скупштине и у време непосредно пре и у току заседања скупштине, где се и када се јавни скуп не може одржавати.¹⁸

Како се може закључити, законске одредбе о примереном простору све теже кореспондирају са савременим уставним решењима о слободи окупљања. Постоји, наиме, низ отворених питања која се односе на будућа законска решења о простору за одржавање јавних скупова. Чини се неспорно да он и

17 Будући да слобода мирног окупљања не спада у права апсолутног карактера, упоредна уставна и законска решења утврђују разлоге за одступања (забрану и ограничења) од права на јавно окупљање. ЕКЉП предвиђа да се за вршење овог права не смеју остављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Исти акт је дозволио да се законом ограничи вршење слободе јавног окупљања припадницима оружаних снага, полицији или државној управи. Уколико неко понашање постане насилничко, такво окупљање више није заштићено одредбама ЕКЉП. Видети и: Д. Поповић, Европско право људских права, Београд, 2012, стр. 363.

18 На просторна и временска ограничења слободе окупљања испред скупштине, владе, објеката председника Републике и других најзначајнијих органа власти теорија не гледа благонаклоно. Штавише, такве одредбе често су предмет критике, будући да се зборови и демонстрације углавном организују да би се слободно изразили одређени ставови, стога се простор испред седишта оних којима су намењени чини најпогоднијим. Упркос томе, многи закони о јавним окупљањима, ради заштите права других, јавног реда и безбедности, садрже такве одредбе. Видети нпр. Закон о јавном окупљању Хрватске, чланак 11, ставак 1. Видети о томе: Ђ. Gardašević, „Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3/2011, стр. 487–519.

даље треба да представља елемент законског појма јавни скуп, али је будућим законским решењима потребно успоставити равнотежу између примереног (погодног) простора и остваривања слободе окупљања. Ригидне одредбе о примереном простору суштински доводе до ограничавања права на мирно окупљање и демонстрације и изигравају уставна решења о слободи окупљања. Супротно томе, превише либерално схваћен, примерен простор може довести до неоправданог застоја у свакодневном, „обичном животу“. Потребно је, дакле, конкретизовати примерен простор у односу на права других. Такође, чини се да не може више опстати одредба према којој се примерени простори одређују актом општине или града, јер је ограничења права и слобода могуће утврђивати само законом, у складу са Уставом, уз примену прецизних, односно објективних критеријума, а не и актом слабије снаге од закона (члан 20. Устава Србије).¹⁹ Ограничења која се односе на простор испред скупштине непосредно пре и у току заседања (или на простор испред органа државне власти у појединим системима) донекле су у супротности са самом идејом јавног збора и слободом изражавања, премда их је, чини се, могуће задржати, јер се она натегнутим тумачењем могу подвести под уставне разлоге наведене као „права других“, или „безбедности Републике Србије“. Нове законске одредбе о примереном простору могу се односити само на отворен простор, разуме се, не сваки. У том смислу, одредбе о окупљању у затвореном простору постају излишне.

3. Обезбеђивање јавних скупова

Да би се схватила суштина права на мирно окупљање, потребно је осврнути се укратко на положај и надлежности полиције у вези с тим. Лаички и мањи део стручне јавности, пренебрегавајући улогу полиције, сматра да полиција треба безусловно да разбија демонстрације. Њена дужност је управо супротна, да омогући јавно окупљање и мирне демонстрације. Условно говорећи, мисија полиције у погледу јавних скупова је двојака. С једне стране, по дефиницији, полиција штити слободе и права грађана, дакле, и право на слободу окупљања грађана, и стога је дужна да обезбеди остваривање тог права.²⁰ С друге стране, полиција је дужна да штити и заштити јавни ред,

19 Примерен простор се све еластичније схвата у упоредном праву. Простор би требало одредити комбиновањем позитивног и негативног мерила. Примерен простор био би сваки онај јавни отворени простор који је приступачан и погодан за присуство већег броја непознатих лица, осим оног на којем може доћи до угрожавања јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије, као и простор испред законом одређених државних органа.

20 У односу на слободу збора, у теорији се истиче двострука обавеза државе. С једне стране, обавеза државе је негативна и она подразумева уздржавање од свих активности које би ометале мирно окупљање. С друге стране, позитивна обавеза значи да је она дужна да обезбеди остваривање овог права. Како је то истакао Европски суд за људска права у једној од својих одлука, „истинска, стварна слобода мирног окупљања не може се свести на просту дужност државе да се не меша“. *V. Plattform „Arzte Fur das leben“ v. Austria* (1988). Д. Симовић, Д. Аврамовић, Р. Зековица, *Људска љубав*, Београд, 2013.

права и слободе других, безбедност Републике, а поједини јавни скупови могу представљати латентан извор угрожавања јавног реда и безбедности, штавише могу прерасти у угрожавање јавног реда. Тако је полиција у деликатној ситуацији. Од ње као репрезентанта државе очекује се да свакоме обезбеди мирно уживање права на слободу окупљања, дакле, да заштити учеснике скупа, нпр. демонстранте од противдemonстраната, али од ње се такође очекује, и она је дужна да заштити и јавни ред, људе и имовину, као и безбедност Републике од учесника јавног скупа, нарочито у случају грађанских нереда. У нормалним околностима полиција се тако и понаша, својим присуством делује превентивно, усмеравајуће, што је најчешће довољно, али она истовремено делује и репресивно, будући да присуство већег броја добро опремљених полицијских снага представља и државну (психолошку) присилу. Исто тако, она предузима мере и радње на „лицу места“, тако што усмерава кретање учесника скупа и других грађана, „блоkira“ одређене површине и објекте, издаје упозорења и наређења и примењује друга полицијска овлашћења ради остваривања слободе окупљања. Само изузетно и строго рестриктивно, када се стекну услови и када је то неопходно, полиција може да интервенише тако што употребљава и средства принуде ради одржавања и успостављања нарушеног јавног реда, односно ради заштите права грађана или безбедности Републике Србије, уз пуно поштовање принципа законитости и сразмерности. Истовремено, у таквим околностима када се учесници јавног скупа не разиђу ни након изрицања опомена (упозорења) и наређења, који су предвиђени законом или окупљени појединци који учествују у скупу својим деловањем почине неко од кривичних дела против уставом утврђеног поретка или безбедности, јавног реда или изврше неки од прекршаја против јавног реда, полиција поступа тако што кривична и прекршајна дела открива, њихове учиниоце приводи надлежним органима, уз обезбеђење доказа. Али кад је реч о остваривању права на јавно окупљање, она је превасходно дужна да штити безбедност учесника јавног скупа који мирно уживају своје уставно право. Међутим, кад мирно окупљање прерасте у ремећење јавног реда и безбедности, полиција се руководи принципом опортунитета (избора приоритета) и, по правилу, у зависности од ситуације, предност даје јавном реду наспрам слободе окупљања, дакле, настоји да успостави јавни ред који има приоритет и представља „виши циљ“ од остваривања слободе окупљања, које је из мирног окупљања очевидно прерасло у „немирно“ окупљање. Али она и тада мора водити рачуна о безбедности мирних учесника скупа, као и осталих лица, нпр. случајних пролазника. Ако пак окупљене демонстранте који мирно уживају своје уставно право нападну противдemonстранти, полиција је дужна да заштити учеснике скупа. За поступање полиције у обезбеђивању јавних скупова битна је добра процена ситуације, планирање обезбеђења, организовање и руковођење на лицу места, добра обученост полицијаца, њихово законито, целисходно, непосредно и конкретно поступање.

Закон о окупљању грађана садржи принцип присутан у упоредном законодавству, према којем је за одржавање реда на јавном скупу одговоран сазивач (организатор) који, у вези с тим, пријављује полицији мере које је предузео ради одржавања реда и податке о редарској служби коју је у том циљу организовао. Послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа пак обавља полиција. Као што је речено, у те послове спадају: заштита личне и имовинске сигурности учесника јавног скупа и других грађана, одржавање јавног реда, остваривање безбедности саобраћаја и други полицијски послови (члан 5. Закона). Сазивач је дужан и да надокнади штету која настане услед одржавања јавног скупа. За практично одржавање и успостављање реда на јавном скупу од велике је важности сарадња између организатора, редарске службе и полиције.

4. Пријављивање, забрана и прекид јавног скупа

Према начину остваривања слободе окупљања, начелно је могуће степеновати три система. „Либерални“ систем не садржи никаква претходна ограничења и правни поредак се само ограничава на прописивање евентуалних казни за њихову злоупотребу, утолико се тај систем означава као репресивни (*regime repressif*). Нешто мање либералан јесте „режим претходне декларације“ (*regime de la declaration préalable*), који подразумева обавезу претходне пријаве, док је најрестриктивнији онај систем који прописује „тражење ауторизације или одобрења“ од стране јавне власти, утолико је тај систем „превентивни режим“ (*regime preventif*).²¹ У нашем правном поретку заступљен је систем пријаве (одобрења за јавно окупљање странаца).

Одредбе постојећег закона о пријављивању јавних скупова у супротности су са Уставом из 2006, који предвиђа пријављивање само јавних скупова на отвореном простору, док по важећем закону сви јавни скупови подлежу обавези пријављивања. Како је уставни рок од годину дана за доношење закона, у складу са Уставом, истекао, то би сада требало да се Устав непосредно примењује у том делу. Међутим, проблем је у томе што полицијска пракса примењује непосредно законе, те може да се ослања на застарела законска решења о пријављивању скупова. Похвално је што се, у начелу, у пракси даје предност уставним решењима о пријављивању јавних скупова и што се не приступа онемогућавању непријављених јавних скупова.²² Пријава садржи програм и циљ јавног скупа, податке о одређеном месту, времену одржавања и трајању јавног скупа и податке о мерама које сазивач предузима за одржавање реда и о редарској служби коју ради тога организује, с проценом броја учесника

21 C.-A. Colliard, R. Leteron, *Libertes publiques* (8th ed.), Editions Dalloz, Paris, 2005, стр. 76. Ђ. Gardašević, *o. c.*, стр. 492.

22 Као што је приметио И. Крбек, примењивач закона и других прописа увек, у крајњем, мора водити рачуна о уставним нормама, које опет не треба сводити на писани устав. I. Krbek, *Zakonitost uprave*, Zagreb, 1936, стр. 51.

јавног скупа. Пријава јавног скупа у покрету садржи и детаљно одређену трасу кретања, место поласка и место завршетка.²³

За јавни скуп странаца, односно сазивање, одржавање и иступање странаца на таквом скупу, није довољна пријава скупа, већ је потребно претходно одобрење полиције. И Устав из 2006. слободу окупљања прокламује искључиво у корист грађана (члан 54. став 1). Како разлози окупљања странаца нису искључиво политичке природе, то је „Уставом требало, под одређеним условима, ово право прокламовати и у корист странаца“.²⁴ Добар пример представљају решења из Закона о полицији, према којима се безбедносна заштита пружа свима који се налазе или затекну на територији Србије, а не само грађанима (држављанима) Србије (члан 1. став 3. и члан 11. став 1. Закона о полицији). Но, иако слобода окупљања странаца није изричито прокламована Уставом, новим законским решењима могуће је утврдити јединствен (истоветан) правни режим слободе окупљања, дакле, систем пријаве, а не одобрења. Ово због тога што се на тај начин, пре свега, смањује администрирање у остваривању права на окупљање, затим демократске слободе се подижу на виши ниво, а, у сваком случају, прокламовану слободу могуће је ограничити у складу са Законом уколико наступи неки од наведених разлога. Стога добијање одобрења за јавно окупљање странаца постаје излишно.

Према је Уставом предвиђено облигаторно пријављивање јавних скупова на отвореном простору, будућим законским решењима могла би се рестриктивније уредити обавеза пријављивања, дакле, само одређених, а не свих јавних скупова на отвореном, у складу с бројем учесника и природом и циљем (сврхом) скупа.

Кад је реч о забрани јавног скупа, у нашем правном поретку постоје два посебна режима забране јавног окупљања, установљена истим законом (Закон о окупљању грађана), као привремена и „трајна“ забрана јавног скупа. Према једном режиму одлуку доноси суд, а према другом, полиција.

Одредбама чл. 9. и 10. Закона уређена је ситуација у којој надлежни орган (полицијска станица на територији одржавања јавног скупа), само привремено забрањује одржавање јавног скупа, и то ако је скуп усмерен на насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целокупности и независности, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина и изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње. О привременој забрани полиција ће обавестити сазивача скупа у року од 12 сати, пре времена за које је јавни скуп заказан. У истом року полиција ће упутити образложен захтев надлежном суду за одлучивање о забрани (коначно) тог скупа, из поменутих разлога. Надлежни суд ће у року од 24 сата од пријема захтева одржати претрес на који ће позвати подносиоца захтева и сазивача. Захтев полиције за забрану јавног скупа надлежни суд решењем

23 Јавни скуп у покрету, по правилу, односи се на манифестације.

24 Д. Симовић, Р. Зекавица, *Полиција и људска права*, Београд, 2012, стр. 306.

може одбити и поништити решење полиције о привременој забрани, или може изрећи забрану одржавања јавног скупа. Против првостепеног решења странке могу, у року од 24 сата од достављања решења, изјавити жалбу Врховном касационом суду, а Веће тог суда одлучује о жалби у року од 24 сата од њеног пријема. У овом поступку се сходно и супсидијарно примењују одредбе Законика о кривичном поступку.

Као што се види, у овом случају законодавац је у потпуности уредио поступак одлучивања суда о забрани одржавања јавног скупа, у којем се (прописивањем рокова) обезбеђују хитност, поштовање начела расправности и двостепеност у одлучивању суда, при чему о жалби на решење одлучује највиши суд у Републици. Међутим, овако уређени поступак ограничења слободе окупљања односи се само на наведене („инкриминисане“) разлоге за привремену забрану, који су „изведени (апстраховани) из ранијег устава“, премда нису несагласни ни са садашњим уставним разлозима за ограничавање слободе окупљања (они би се могли подвести под уставне разлоге „безбедности Републике Србије“ или „права других“).

Исти закон у члану 11. предвиђа посебан режим забране јавног скупа ради „спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине“ (разлози који су преузети из Устава од 1990. и убачени у Закон). Притом, у овом случају није реч о привременој забрани, нити је Законом прописана надлежност суда да одлучује о забрани, већ одржавање јавног скупа „трајно“ забрањује надлежни орган, тј. подручна организациона јединица полиције (и МУП по жалби). О забрани одржавања јавног скупа полиција је дужна да обавести сазивача најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан. У овом случају, Закон садржи само одредбу да жалба против решења о забрани скупа не одлаже извршење решења (члан 11. став 3). Овај поступак у којем се доноси одлука о забрани окупљања јесте посебан (управни) поступак, а решење којим се забрањује јавни скуп има обележја управног акта. Доношењем решења и његовим извршавањем настаје и развија се особени управноправни однос.

Међутим, због оваквих законских решења (из члана 11), Уставни суд је делимично (у првом ставу) усвојио уставну жалбу Удружења „Парада поноса Београд“ утврдивши да су решењем МУП-а (Полицијска станица Савски венац), повређени право на судску заштиту из члана 22. став 1. Устава и право на правно средство из члана 36. став 2. Устава Србије.²⁵ Уставни суд је своју одлуку о делимичном усвајању уставне жалбе засновао на разлозима који се свode на одсуство делотворне заштите слободе окупљања, заправо недостатке у самом Закону, јер је поступање надлежних органа било у складу са законом који не поседује одговарајући квалитет. Као што се у образложењу одлуке истиче, „учињене повреде права последица су начина на који је остваривање слободе окупљања уређено важећим законом“.

25 Одлука УЖ 5284/2011 од 18. априла 2013. године.

У прилог схватању Уставног суда иде и став Европског суда за људска права изражен у пресуди *Baczkowski and Others v. Poland* (2007), према коме у случајевима који се тичу слободе окупљања, „да би се неки правни лек сматрао ефикасним, он мора обавезивати надлежни орган да донесе одлуку тако да коначна одлука уследи пре датума за који је било предвиђено одређено окупљање“.

Одредбе о прекиду јавног скупа, као и оне о забрани, потребно је кориговати и ускладити са Уставом. Међутим, одредба према којој ће полиција онемогућити одржавање јавног скупа који се одржава без претходне пријаве (члан 14), у будућем закону не би требало да постоји. Наиме, услове за остваривање ове специфичне слободе која се остварује непосредно на основу Устава није могуће утврђивати законом на овакав начин. Полицијска пракса и сада не онемогућава сваки скуп који није пријављен, већ иницира санкционисање код надлежног суда (кад је реч о одржавању скупа на отвореном простору). Полиција израђује претходну процену безбедносне ситуације, која претходи ограничењу окупљања. У вези с изградом безбедносне процене, треба рећи да просте сумње или слутње за угрожавање безбедности нису довољан разлог за ограничавање слободе окупљања, већ безбедносна процена мора бити заснована на одређеним чињеницама, да би ово право могло бити ограничено одлуком надлежног органа. Безбедносна процена представља акт – услов за забрану јавног скупа. Иако Управни суд у управном спору не одлучује о целисходности управног акта којим се забрањује одређени јавни скуп, већ само о његовој законитости, Европски суд, као што се могло видети, своју активност проширује и на то поље, тј. да ли је полиција могла блажим средствима постићи професионални циљ, тј. омогућити остваривање права на јавно окупљање, у складу с пропорционалношћу (сразмерношћу у ужем смислу), а не цени само законитост акта којим се ограничава слобода окупљања.

Закључак

Закон о окупљању грађана у Републици Србији не одговара друштвеним условима и степену демократског развоја. Овај лаконски закључак произлази већ из чињенице да је Закон донесен још 1992, и да није усклађиван с Уставом Србије из 2006. године. Међутим, дуготрајност његове примене и, још значајније, фактички неспутавано остваривање слободе окупљања у Србији, видљиво и по томе што судска пракса у овим питањима готово да не постоји, потврдили су његов значај у прошлом времену. Но, одсуство судске праксе и не чуди, будући да је предвиђени поступак судске контроле за забрану јавног скупа неделотворан. Када забрањује јавни скуп, полиција то чини на начин који је за њу једноставнији, због постојања неког законског разлога за забрану. У таквим случајевима неделотворна је контрола предвиђена „општим управноправним режимом“ због општих (дугачких) рокова.

Постојање полицијске дихотомије треба задржати и *de lege ferenda*. Управноправно поступање полиције, које подразумева и могућност ограничења

слободе окупљања, неопходно је (поступање по пријави скупа, доношење одлуке [решења] о забрани и извршавање решења) и разликује се од полицијског оперативног рада који подразумева начин обезбеђивања јавних скупова (и јавног реда), поступање на „лицу места“.

Полиција, суд и други државни и недржавни органи, своју делатност, у ствари, заснивају на примени права. Тако се и Уставом зајемчена слобода мирног окупљања остварује применом постојећих закона. Стога је осавремењени правни режим или делотворан правни оквир јавних скупова проверен и потврђен пут остваривања и заштите права на мирно окупљање. Уставни и законски принцип изражавања слободе збора и других јавних скупова изражен генералном клаузулом уз негативну енумерацију случајева ограничавања и забране јавних скупова треба задржати.

Будућим законом (предлог или нацрт овог закона још нису на виду) потребно је, у складу са уставним решењима и европским правним стандардима, осавременили одредбе о разврставању јавних скупова, пријављивању јавних скупова према одређеним врстама, уредити на савремен начин примерен простор за одржавање јавних скупова и, најбитније, објединити сада присутна два посебна режима о (привременој и трајној) забрани јавног скупа у један јединствен режим. При томе, потребно је утврдити кратке рокове за доношење коначне одлуке (решења МУП-а) и установити делотворну судску контролу, у управном спору, прописивањем кратког рока за могућност покретања управног спора (подношења тужбе) пред Управним судом, који о томе треба да одлучује у хитном поступку. Предложене промене довеле би до значајног побољшања остваривања права на мирно окупљање.

Литература

1. Colliard, C.-A., Leteron R., *Libertes publiques* (8th ed.), Editions Dalloz, Paris, 2005.
2. Decocq, A., Montreuil, J., Buisson J., *Le droit de la police*, Paris, 1991.
3. Gardašević, Đ., „Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3/2011.
4. Krbek, I., *Zakornitost uprave*, Zagreb, 1936.
5. Lisken H., Denninger E., *Handbuch des Polizeirechts*, Munchen, 1992.
6. Mayer, O., *Das Deutsche Verwaltungsrecht*, Berlin, 1961.
7. Марковић, Р., *Управно право*, Београд, 2002.
8. Милетић, С. Југовић, С., *Право унутрашњих послова*, Београд, 2012.
9. Поповић, Д., *Евројско право људских права*, Београд, 2012.
10. Rivero, J., *Les Libertes publiques – 2/Le regime des principales libertes*, Presses universitaires de France, Paris, 1977.
11. Симовић, Д., Аврамовић, Д., Зекавица, Р., *Људска права*, Београд, 2013.
12. Симовић, Д., Зекавица, Р., *Полиција и људска права*, Београд, 2012.
13. Šarčević, E., *Der Rechtsstaat*, Leipzig, 1996.

THE LEGAL FRAMEWORK OF FREEDOM OF ASSEMBLY IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Sreten Jugovic
Darko Simovic
Dragutin Avramovic

This paper analyses the legal framework of the freedom of assembly in the Republic of Serbia. It indicates problematic and obsolete provisions which, in the opinion of the authors, need to be aligned with current Constitution and European legal standards. In particular, this refers to the provisions pertaining to the registration of public meetings and their location, the tuning of reasons for prohibiting public meetings and, finally, to the introduction of effective judicial review of restricting the right to public assembly.

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

КАЗНЕНА ПОЛИТИКА СУДОВА ЗА КРИВИЧНО ДЕЛО ТЕШКОГ УБИСТВА¹

Ђорђе Ђорђевић*

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Апстракт: Казнена политика судова представља један од значајних инструмената друштвене контроле криминалитета. Као таква она је подложна сталној анализи како од стране стручњака и научника који се теоријски или практично баве овом материјом, тако и од стране најшире друштвене заједнице која кроз казнену политику законодавца и судова сагледава и процењује реакцију државе на криминалитет. Ово нарочито долази до изражаја када су у питању најтежа кривична дела у нашем кривичном законодавству, какво је и тешко убиство.

Тешко убиство као кривично дело у нашем кривичном законодавству у новије време било је предмет честих измена које су се кретале у правцу његовог сталног проширивања кроз увођење нових облика, чиме је заправо казнена политика законодавца за убиство значајно постројена. С обзиром на то да ово дело, као најтеже кривично дело против живота и тела, изазива посебну пажњу јавности, и казнена политика судова често је подложна критици када је ово дело у питању. Међутим, иако се у јавности неретко може чути мишљење да је она недовољно строга, анализа статистичких података о правоснажним пресудама за ово кривично дело у петогодишњем периоду показује управо супротно – да су судови, када је ово дело у питању, веома често посезали за строгим казнама, па чак и оном најстрожом, затвором од 30 до 40 година.

* Редовни професор.

¹ Овај рад је резултат реализовања научноистраживачких пројеката које финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије: „Казнена реакција у Србији као кључни елемент правне државе“ (бр. 179051), који реализује Правни факултет у Београду 2011–2014. (руководилац пројекта проф. др Ђорђе Игњатовић) и „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“ (бр. 179045), који реализује Криминалистичко-полицajsка академија у Београду 2011–2014. (руководилац пројекта проф. др Саша Мијалковић).

На основу свега изложеног, може се извести закључак да је казнена политика, како законодавца, с једне стране, тако и судова, с друге стране, за ово кривично дело релативно строга, што се може оценити као оправдано, јер се ради о најтежим нападима на највећу вредност сваког појединаца и друштва у целини.

Кључне речи: казнена политика, контрола криминалитета, Кривични законик, кривично дело, тешко убиство

1. Казнена политика судова и контрола криминалитета

У оквирима опште стратегије заштите друштва од криминалитета, политика сузбијања криминалитета или контроле криминалитета заузима централно место.² Утврђени циљеви остварују се, између осталог, и деловањем судова као основних субјеката у оквиру кривичног правосуђа. У том смислу казнена политика судова представља веома значајан део политике контроле криминалитета.³ Она се појављује као реализација основне интенције законодавца када су у питању сузбијање криминалитета и њена конкретизација у сваком појединачном случају. Основни механизам којим судови спроводе одређену казнену политику јесте политика одмеравања и изрицања казни и других кривичних санкција учиниоцима кривичних дела.⁴ Треба напоменути да је употреба израза „казнена политика“ уобичајена у нашој литератури, иако се оправдано примећује да се овде не ради ни о каквој политици, већ о примени норми кривичног права на одређено чињенично стање, водећи при томе рачуна о запређеној санкцији и карактеристикама учињеног дела и његовог учиниоца.⁵

О казненој политици судова најчешће се говори генерално, као о политици одмеравања и изрицања казне уопште у једном друштву, али је понекад, ради њеног детаљнијег сагледавања, неопходно анализирати казнену политику судова када су у питању поједине врсте криминалитета, на пример казнена политика судова за имовинска кривична дела, за дела против живота и тела, за сексуалне деликте, саобраћајне, деликте у привреди и др. Овакве анализе често показују да се казнена политика судова по појединим областима веома разликује, и да се у неким областима може оценити као блажа или строжа. Осим тога, неретко се дешава да се у неким областима појављују и значајне разлике у казненој политици између појединих судова.⁶

Ипак, о казненој политици судова највише се говори када су у питању најтежа кривична дела, нарочито она против живота и тела. То не чуди јер

2 Љ. Радуловић, *Криминална политика (политика сузбијања криминалитета)*, Београд, 1999, стр. 118.

3 Ђ. Игњатовић, „Да ли је казнена политика судова у Србији одговарајућа?“, *Казнена политика (раскол између закона и његове примене)*, Источно Сарајево, 2012, стр. 103.

4 Љ. Радуловић, *о. с.*, стр. 118.

5 Ђ. Игњатовић, *Криминологија*, Београд, 2011, стр. 157.

6 В. Ј. Ђирић, Ђ. Ђорђевић, Р. Сепи, *Казнена политика судова у Србији*, Београд, 2006, стр. 65.

таква кривична дела изазивају највише пажње стручне али и најшире јавности, па су и одлуке судова у таквим случајевима највише изложене суду јавности. Наиме, судови у последње време често трпе критику због наводне благе казнене политике, што се најчешће аргументује великим бројем ублажених казни.⁷ То, с друге стране, доводи до све присутније тежње, нарочито код политичких чинилаца,⁸ а под њиховим утицајем и судских, да се по сваку цену удовољи ставовима јавног мњења које према благој казненој политици (по њиховом мишљењу), а нарочито према ублажавању казне и честој примени, има углавном негативан став. Тако сагледана ова тежња има више своје дневно политичко него криминално политичко оправдање, и као таква трпи озбиљне критике од научне и стручне јавности.⁹

2. Казнена политика судова и јавно мњење

Ставови јавног мњења по питању кажњавања учинилаца кривичних дела и казнене политике, чак и онда кад их могуће реално сагледати (што често није случај, из објективних или субјективних разлога), по правилу су веома репресивни. С обзиром на то да су, у основи, засновани на оправданом страху грађана од криминалитета, они су веома погодни за различите манипулације.¹⁰ Тежња да се по сваку цену удовољи ставовима јавног мњења, зарад одређених политичких интереса, често доводи до неоправданог поштравања казнене политике.¹¹ То ипак није и не треба да буде увек случај. Тако, на пример, свако истраживање јавног мњења које би данас било организовано у нашој земљи показало би да је већина грађана за поновно увођење смртне казне. Овај проценат нагло расте после сваког случаја учињених тешких кривичних дела, нарочито оних против живота и тела, која су, по правилу, значајно медијски пропраћена.¹² То ипак не доводи до тога да ико у овој земљи озбиљно размишља о поновном увођењу смртне казне.

7 Л. Лазаревић, „Забрана ублажавања казне – да ли не“, *Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена*, Златибор, 2013, стр. 421.

8 С. Соковић, „Савремена казнена политика – глобалне тенденције и перспективе“, *Казнена политика (раскол између закона и његове примене)*, Источно Сарајево, 2012, стр. 199.

9 Видети: З. Стојановић, *Кривично право, општи део*, Београд, 2012, стр. 279; Н. Делић, „Забрана (искључење) ублажавања казне у одређеним случајевима“, *Стање криминалистике у Србији и јавна средства решавања IV део*, Београд, 2010, стр. 187–188; Ђ. Ђорђевић, „Нова решења о ублажавању казне у КЗ Србије“, *Ревија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2010, стр. 171; Б. Ристивојевић, „Актуелна питања садашњег стања материјалног кривичног законодавства Србије“, *Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспекти)*, Златибор, 2012, стр. 46.

10 Ј. Ђирић, „Егземпларно кажњавање“, *Crimen*, бр. 1/2012, стр. 23.

11 С. Соковић, „Савремене глобалне тенденције у контроли криминалитета (карактеристике, перспективе и осврт на домаће прилике)“, *Crimen*, бр. 2/2011, стр. 216.

12 Такав је случај, на пример, с недавним убиством малолетне Т. Ј. у Бајмоку, које је данима било у центру медијске пажње, што је довело до покретања кампање на интернету за поновно увођење смртне казне у нашој земљи у коју се укључило неколико стотина хиљада људи.

Веома изражена репресивност у ставовима јавног мњења често је последица и недовољног знања или неадекватне обавештености о неком проблему. Шира јавност казнену политику судова углавном перципира кроз појединачне случајеве за које сазнаје из медија, а целина проблема јој је по правилу непозната. Кад је у питању ублажавање казне, у јавности се често износе резултати површно спроведених истраживања, која замагљују право стање ствари. Тако, ако се посматрају само статистички подаци, онда ћемо видети да је, на пример, у току 2012. у Србији осуђено 116 лица за кривично дело убиства,¹³ а да је казна ублажена у 77 случајева. То на први поглед звучи као неоправдано велики број ублажених казни, али треба имати у виду да се из статистичких података не може, или бар не може на први поглед, видети шта се све крије иза тих 116 случајева убиства. У нашем примеру, од 116 случајева осуђених лица, у 56 случајева убиство је остало у покушају, а немамо податак, али сигурно постоји значајан број оних који су осуђени за подстрекавање или помагање у убиству, оних који су убиство учинили у прекорачењу нужне одбране или крајње нужде, у стању битно смањене урачунљивости или уз постојање услова за неки други основ за ублажавање или ослобођење од казне. У статистици сви они представљају учиниоце кривичног дела убиства (за то кривично дело су и осуђени), али у животу тешко да бисмо неког ко је покушао убиство назвали убицом, а још мање неког ко је убици продао оружје или га сакрио после учињеног убиства.¹⁴

Кривично дело тешког убиства погодно је за анализу казнене политике судова, јер је у питању једно од најтежих кривичних дела у нашем кривичном законодавству, и кривично дело које, по правилу, изазива највише интересовања шире друштвене јавности.

3. Кривично дело тешког убиства и казнена политика

Убиство се традиционално сматра најважнијим и најтежим кривичним делом, јер се њиме повређује живот као највредније добро. За ово дело, у принципу, резервисана је и најтежа казна коју кривично законодавство има у свом систему казни, али се иста казна, односно исти распон казне, ипак не може примењивати на све случајеве убиства. Зато се баш на примеру убистава проблем односа законског и судског одмеравања казне показује као најосетљивији. С једне стране, потребно је обезбедити остваривање казнене политике законодавца, која је адекватна апстрактној оцени тежине кривичног дела, а, с друге стране, оставити довољно простора судовима да остварују свој удео

13 Извор података: *Билтен Републичког завода за статистику*, доступно на: www.stat.gov.rs, приступљено 20. августа 2014.

14 У последње време у медијима је све чешће присутно да се и учиниоци других кривичних дела са смртном последицом називају убицама, што је наравно погрешно, али овакво остваривање више се везује за изразито негативан став јавности према таквом учиниоцу него за правну квалификацију његовог дела.

у остваривању казнене политике и проналажењу најбољих решења за сваки конкретан случај ради остваривања сврхе кажњавања.

У савременој законодавној пракси овај проблем се решава тако што се у кривичним законцима предвиђа кривично дело убиства и за њега прописује одговарајућа казна, а поједини нарочито тешки или изразито лаки случајеви одређују као посебни, тежи или лакши облици основног кривичног дела убиства. У том смислу, тежи облици убиства се или издвајају као посебна кривична дела, тешка убиства (с ближим одређивањем услова под којима убиство постаје тешко убиство) или се одређују као тежи облици основног кривичног дела убиства. На сличан начин се поступа и с лакшим облицима убиства (лакши облици убиства или посебна кривична дела). Ипак, у неким кривичним законцима постоје и таква решења да се предвиђа само једно кривично дело убиства с довољном ширином законског оквира прописане казне (уз евентуално прописивање само неког посебног облика овог дела), чиме се дају знатно већа овлашћења суду у погледу избора и одређивања мере казне за сваки поједини случај.¹⁵

Разликовање обичног убиства, тешких и лакших убистава традиционално постоји у нашем кривичном законодавству. Међутим, током промена до којих је долазило у нашем кривичном законодавству, број облика тешког убиства стално се повећавао. Тако је КЗ из 1860. предвиђао три облика, КЗ из 1929. пет облика, КЗ из 1951. такође пет, а КЗ из 1977. седам облика (каснијим изменама изостављен је облик убиства у специјалном поврату па је број спао на шест). Кривични законик из 2005. предвиђа девет облика, а после измена и допуна из 2009. број облика тешких убистава повећао се на једанаест. Ова приметна тенденција сталног повећавања броја облика тешког убиства указује на поштравање казнене политике законодавца кад су у питању кривична дела убиства. Поред повећања броја прописаних облика мењала се и садржина неких од тих облика тако да се ове одредбе могу применити на све шири круг конкретних случајева. У погледу релативно великог броја тешких убистава која садашњи законик предвиђа, стоји и чињеница да су поједини облици формулисани тако да обухватају два случаја или више случајева, што број инкриминисаних облика тешког убиства фактички чини још већим.¹⁶

Код поменутих 11 облика тешког убиства, које познаје наш Кривични законик, као квалификаторне околности које заснивају ову тежу квалификацију кривичног дела убиства јављају се начин извршења, побуде из којих је дело извршено, околности под којима је учињено, својство пасивног субјекта, а постоје и облици тешког убиства који, у ствари, представљају стицај убиства и неког другог кривичног дела.

15 Ђ. Ђорђевић, „Облици убистава у савременом кривичном законодавству“, *Правни живот*, бр. 9/2010, стр. 4.

16 Ђ. Ђорђевић, „Тешко убиство као посебно кривично дело у КЗ Србије“, *Тешки облици криминалијетета и државна реакција*, Министарство правде Републике Српске – Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Требиње, 2013, стр. 258.

Начин извршења као квалификаторна околност појављује се код убиства на свиреп или подмукао начин (члан 114. тачка 1. КЗ). Оно представља, у ствари, два облика убиства, при чему се сваки од њих може доста широко схватити. Свако убиство, по самој својој природи, јесте свирепост дело тако да је у конкретним случајевима доста тешко разликовати свирепост која код овог дела у извесном смислу увек постоји, од нарочито изражене свирепости коју је законодавац имао у виду када је овај облик прописао.¹⁷ И појам подмуклог начина убиства такође се може у конкретним случајевима доста широко тумачити.

Облици тешког убиства које карактеришу околности под којима је дело извршено, као што је убиство при безобзирном насилничком понашању (члан 114. тачка 2. КЗ) или побуде из којих је извршено, као што су убиство из користољубља, ради извршења или прикривања другог кривичног дела, из безобзирне освете или из других ниских побуда (члан 114. тачка 5. КЗ), већ дуго постоје у нашем кривичном законодавству и углавном не стварају веће проблеме у пракси. Проблеми се евентуално појављују приликом тумачења појмова „безобзирно насилничко понашање“,¹⁸ „користољубље“,¹⁹ „безобзирна освета“²⁰ или „друге ниске побуде“,²¹ који могу доста широко да се тумаче.²²

Највише спорних питања и недоумица јавља се кад су у питању облици тешког убиства код којих је квалификаторна околност својство пасивног субјекта (у неким случајевима уз неки додатни услов). То су уједно и облици који су унети у наше законодавство углавном у новије време (два облика се први пут појављују у КЗ 2005, а два су додата приликом његових измена и допуна 2009. године).

Када је у питању први од облика тешког убиства из ове подгрупе, убиство службеног или војног лица, проблем представља веома широко одређен појам службеног лица, који се уз то стално проширује (последњи пут изменама и допунама КЗ из децембра 2012). Што се тиче широко одређеног круга службених и војних лица који, поред нарочито угрожених службених лица (судије, јавни тужиоци, полицијски службеници и др.), обухвата и друга службена лица која нису посебно изложена могућности напада на живот у вршењу службе, решење прихваћено у Законику има оправдања, јер се њиме даје већи ауторитет службама које они врше, а самим службеницима јачи осећај сигурности при вршењу службе, без обзира на то о којој се службеној дужности ради.

17 Д. Јовашевић, „Убиство на свиреп и подмукао начин“, *Правни живоић*, бр. 9/2006, стр. 105.

18 Видети Н. Делић, „Побуде учиниоца као квалификаторне околности код кривичног дела тешког убиства“, *Правни живоић*, бр. 9/2008, стр. 156–160.

19 Видети Д. Јовашевић, „Убиство из користољубља“, *Правни живоић*, бр. 9/2007, стр. 44–46.

20 Видети Н. Делић, „Побуде учиниоца као квалификаторне околности код кривичног дела тешког убиства“, *Правни живоић*, бр. 9/2008, стр. 151–153.

21 Видети Д. Јовашевић, „Убиство из ниских побуда учиниоца“, *Правни живоић*, бр. 9/2012, стр. 238–240; Н. Делић, „Побуде учиниоца као квалификаторне околности код кривичног дела тешког убиства“, *Правни живоић*, бр. 9/2008, стр. 154–156.

22 З. Стојановић, Н. Делић, *Кривично право, посебни део*, Београд, 2013, стр. 13

За постојање овог облика убиства Законик захтева да је убиство извршено према службеном или војном лицу при вршењу службене дужности. Овакво решење потврђује став да је овакав положај службених или војних лица везан за вршење њихове службе,²³ док у другим ситуацијама ова лица уживају исту кривичноправну заштиту као и сва друга лица.

Убиство судије, јавног тужиоца, заменика јавног тужиоца или полицијског службеника у вези с вршењем службене дужности такође представља тежи облик убиства због личног својства лица према коме се дело чини и службене дужности коју то лице обавља. Код овог облика дела ради се о изричито наведеним службеним лицима која се сматрају још више угроженим од осталих службених лица, па им се појачана кривичноправна заштита пружа не само при вршењу службене дужности (као што је то случај са осталим службеним лицима код претходног облика) него и у вези с вршењем службене дужности.

Кад је у питању убиство лица које обавља послове од јавног значаја у вези с пословима које то лице обавља (члан 114. тачка 8. КЗ), и овде проблем представља сувише широко и недовољно прецизно одређивање круга лица која потпадају под ову одредбу. Кривичним закоником (члан 112. став 32. КЗ) појам лица која обављају послове од јавног значаја одређен је тако да у њега спадају лица која обављају професију или дужност од значаја за јавно информисање, здравље људи, образовање, јавни превоз, правну и другу помоћ пред судом и другим државним органима, што практично обухвата веома широк круг лица.

Оправданост теже квалификације кад је у питању убиство детета и убиство бремените жене (члан 114. тачка 9. КЗ), као облик тешког убиства, није спорна. Деца су због своје физичке и психичке неразвијености више угрожена од одраслих, јер теже могу да предвиде и спрече евентуални напад на свој живот, а још теже да се од њега одбране.²⁴ Кад је у питању убиство бремените жене, оно по правилу представља и убиство плода, а чак и када то није случај (мајка у поодмаклој трудноћи је лишена живота, али је дете спасено), поред лишења живота мајке стоји и угрожавање живота још нерођеног детета. Код овог облика тешког убиства, за разлику од неких претходних, не постоје посебни проблеми око одређивања појмова дете и бременита жена.

Убиство члана породице разликује се од обичног убиства по неким додатним елементима, односно квалификаторним околностима које убиство чине тешким. Ти елементи су: објект и субјект овог кривичног дела, односно њихов међусобни однос и посебна околност при којој је до овог убиства дошло.²⁵ Међусобни однос субјекта и објекта овог кривичног дела огледа се у томе да је објект (пасивни субјект) лице које је члан породице учиниоца овог дела. Појам члана породице дат је у КЗ Србије (члан 112. став 28), а у литератури преовлађује схватање да је он одређен екстензивно, непрецизно и недовољно

23 С. Алексић, „Убиство службеног или војног лица“, *Правни животи*, бр. 9/2006, стр. 123.

24 Н. Мрвић-Петровић, *Кривично право, посебни део*, Београд, 2011, стр. 38.

25 Ђ. Ђорђевић, „Убиство члана породице“, *Правни животи*, бр. 9/2012, стр. 182.

јасно.²⁶ Друга посебна околност која карактерише ово кривично дело састоји се у томе што се за његово постојање тражи да је извршилац дела пре убиства злостављао убијеног члана своје породице. Ни ово обележје дела није сасвим прецизно одређено, па се поставља питање како схватити израз „којег је претходно злостављао“, о чему постоје различита схватања.²⁷

Међутим, осим ових облика постоје и облици тешког убиства који, у ствари, представљају стицај убиства и неког другог кривичног дела. То је случај код убиства током којег је с умишљајем доведено у опасност још неко лице (члан 114. тачка 4. КЗ), где је у питању стицај убиства и изазивања опште опасности (идеални стицај) и убиства више лица (члан 114. тачка 9. КЗ), које представља стицај више убистава (идеалан или реалан). Сличан је случај и с убиством при разбојништву или разбојничкој крађи (члан 114. тачка 4. КЗ) где постоји стицај између убиства и разбојништва односно разбојничке крађе. Законик је све ове случајеве стицаја предвидео као облике тешког убиства зато што, као што је већ речено, одредбе КЗ о одмеравању казне за стицај кривичних дела не омогућавају примену казне затвора од 30 до 40 година у случајевима стицаја чак и кад је у питању велики број тешких кривичних дела, а дозвољавају за само једно дело ако постоји околност због које се то дело квалификује као дело за које се може изрећи таква казна (на пример, тешко убиство).

Овако широко одређен појам тешког убиства с великим бројем различитих облика свакако има своје оправдање с гледишта казнене политике и сузбијања вршења убистава, нарочито кад су у питању она која се с различитих аспеката могу сматрати веома тешким. Међутим, с гледишта законодавне праксе, при изради и усвајању прописа може се поставити питање да ли се оваквим одређивањем тешких убистава дошло до ситуације да тешка убиства уместо изузетака постану чешћи облици убистава од обичних и да ли овако бројна набрајања уместо добро формулисаних уопштенијих облика представљају уношење претеране казуистике у праксу при формулисању правних прописа. Статистички подаци који ће бити презентовани у даљем тексту иду у корист изнетом становишту.

26 Н. Делић, „Кривично дело насиља у породици (члан 194. КЗС): законски појам, доктринарни ставови и судска пракса“, *Насилнички криминал: еџиологија, феноменологија, ѿревенција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010, стр. 97.

27 Љ. Лазаревић, *Коментар Кривичној законика Републике Србије*, Београд, 2006, стр. 357; Д. Коларић, *Кривично дело убиства*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 250; З. Стојановић, *Коментар Кривичној законика*, Београд, 2006, стр. 329.

4. Адекватност казнене политике судова за кривично дело тешког убиства

За кривично дело обичног убиства нашим Кривичним закоником предвиђена је казна затвора од пет до 15 година, што одговара решењима која су прихваћена у највећем броју земаља,²⁸ поготово кад се има у виду да су лакши и тежи облици у Законнику предвиђени као посебна кривична дела. За тешка убиства прописана је казна затвора од 10 до 20 година или казна затвора од 30 до 40 година, дакле најтежа казна која постоји у нашем кривичном законодавству.

Овакво кажњавање, с обзиром на решења у упоредном праву, може се сматрати адекватним, ни превише строгим ни превише благим. Оно што се пак може сматрати као слабост предвиђеног решења јесте казна затвора у трајању од 30 до 40 година (која онемогућава одмеравање унутар распона од 20 до 30 година) и немогућност примене ове казне у случајевима стицаја убиства с другим кривичним делима.²⁹ Због тога би, чини нам се, одредбе о дуготрајном затвору требало изменити тако да његов минимум буде онолики колики је максимум основне казне затвора (што би, према постојећим решењима, било од 20 до 40 година), што је пракса и у многим другим законцима (на пример, КЗ Шпаније, КЗ Аустрије, КЗ Холандије и др.). Осим тога требало би, и то не само због кривичног дела убиства, допунити одредбе Кривичног законика о одмеравању казне за кривична дела у стицају како би се омогућило да за велики број тешких кривичних дела буде изречена казна која се сада може изрећи за само једно од тих дела (убиство), ако у односу на њега постоји нека квалификаторна околност која га чини тежим обликом истог дела.

Кривично дело тешког убиства појављује се у пракси наших судова у значајном броју случајева. Овај број је релативно константан у посматраном периоду (2008–2012) и износи 60–80 случајева годишње. Приметан је и тренд благог повећања броја ових кривичних дела последњих година, што се може приписати, пре свега, сталном проширивању ове инкриминације.

Доња табела нам показује укупан број правоснажно осуђених пунолетних лица за тешко убиство на територији Републике Србије (без Косова и Метохије) у току посматране године, али поред тога даје и преглед броја осуђених лица за обично убиство (члан 113. КЗ) и за лакше облике убиства (чл. 115, 116. и 118. КЗ) у периоду 2008–2012. године.

28 Д. Коларић, *Кривично дело убиства*, Београд, 2008, стр. 364.

29 Ђ. Ђорђевић, „Одмеравање казне за кривична дела у стицају према новом Кривичном законнику“, *Усаглашавање кривичног законодавства са Уставом Србије*, Београд, 2008, стр. 141.

Табела 1: Број њравоснажно осуђених њунолейних лица за различитије облике убиства у њериоду 2008–2012³⁰

Година / кр. дело	Убиство (члан 113. КЗ)	Привилегована убиства (чл. 115, 116. и 118)	Тешко убиство (члан 114. КЗ)	Укупно убистава
2008.	118	20	59 (29,9%)	197 (100%)
2009.	112	23	60 (30,8%)	195 (100%)
2010.	102	12	62 (35,2%)	176 (100%)
2011.	125	17	63 (30,7%)	205 (100%)
2012.	117	19	80 (37,0%)	216 (100%)

На основу горе изнетих података можемо да закључимо да је број осуђених лица за различите облике убиства, посматрано по годинама, прилично уједначен. Оно што је нас овде посебно занимало, поред броја тешких убистава, јесте и удео ових кривичних дела у укупном броју убистава посматрано по годинама. Он је прилично висок и износи 30–37%. Овај податак потврђује напред изнету констатацију да је кривично дело тешког убиства прешироко одређено и да обухвата велики број различитих квалификаторних околности, нарочито оних које се односе на неко својство пасивног субјекта, тако да оно престаје да буде инкриминација која обухвата само изузетно тешке случајеве убиства, већ представља тежи облик убиства који се појављује у готово једној трећини свих случајева убиства. Тренд повећања удела тешких убистава сигурно ће бити још израженији наредних година, јер су, као што је речено, значајна проширења ове инкриминације учињена 2009, што се још није одразило на статистику осуђених лица. Треба имати у виду да се ради о веома тешким кривичним делима за која поступци по правилу трају дуго тако да је већина тих дела учињена знатно раније, пре ступања на снагу измена из 2009, па чак и пре ступања на снагу КЗ из 2005. године.

При оваквом начину формулисања кривичног дела тешког убиства све мање различитих појавних облика убистава остаје на нивоу „обичног“ убиства, па се као „обична“ чешће квалификују убиства која су остала у покушају. Статистика показује да су, на пример 2012, од укупног броја осуђених за убиство готово 50% осуђени за покушај, док тај проценат код тешког убиства износи око 25%. Осим тога, приметно је и да судови често прибегавају избору правне квалификације дела као инструменту казнене политике на тај начин што правну квалификацију прилагођавају према запрећеној казни коју сматрају праведном за дати случај.³¹ Тако кад је у питању убиство, због нејасно одређених појединих квалификаторних околности судови су у позицији

30 Извор података, билтени Републичког завода за статистику, доступно на: www.stat.gov.rs, прегледано 20. августа 2014.

31 З. Стојановић, „Казнена политика: раскол између закона и његове примене“, *Казнена ѡлиитиика (раскол између закона и његове примене)*, Источно Сарајево, 2012, стр. 10.

да избором правне квалификације дела (убиство, тешко убиство) заправо одређују распон казне у коме се могу кретати приликом њеног одмеравања. То је могуће објашњење и за знатно већи проценат покушаних „обичних“ од тешких убистава (мада треба имати у виду и да неки облици тешких убистава по својој природи тешко могу остати у покушају, на пример, убиство на свиреп и подмукао начин).

Анализа казнене политике судова за нека кривична дела најчешће се врши анализом статистичких података о изреченим санкцијама за та дела у одређеном периоду и њиховим упоређивањем са запређеним казнама у закону.³² Уз свест о свим мањкавостима једне овакве анализе којом, по природи ствари, није могуће дубље проникнути у посматрану појаву, покушаћемо да на основу доступних статистичких података дамо бар оквирну слику о основним карактеристикама казнене политике судова у Србији када је у питању кривично дело тешког убиства и сумарну оцену о њеној адекватности.

Следећа табела нам показује какве су казне изречене учиниоцима овог кривичног дела у посматраном периоду 2008–2012. године.

Табела 2: Казне изречене учиниоцима кривичног дела тешког убиства у периоду 2008–2012

Година	Тешка убиства	Затвор укуп.	40 г.	30–40 г.	15–20 г.	10–15 г.	5–10 г.	3–5 г.	2–3 г.	1–2 г.	6 м–1 г.	Осл. од казне
2008.	59	59	1	14	7	14	9	7	6	1	–	–
2009.	60	60	2	20	8	6	9	8	6	1	–	–
2010.	62	62	10	16	7	8	6	7	2	4	2	–
2011.	63	62	3	5	20	17	16	–	1	–	–	1
2012	80	80	2	10	23	19	17	4	3	2	–	–
укуп.	324	323	18	65	65	64	57	26	18	8	2	1

За ово дело изрицане су искључиво казне затвора, осим једног случаја ослобођења од казне, што је очекивано и произлази из висине запређене казне. На основу горе изнетих података неспорно се може закључити да је казнена политика судова за ово дело веома строга, јер је од укупно 324 лица осуђених за ово кривично дело највише њих, чак 83 (око 25,6%, дакле више од четвртине), осуђено на максималну казну од 30 до 40, односно 40 година затвора (40 година је била максимална казна затвора по старом закону, пре ступања на снагу новог КЗ 2006. године). То је веома велики проценат изрицања максималне казне за неко кривично дело, вероватно највећи од свих кривичних дела у нашем КЗ, поготово ако се има у виду да је у питању апсолутно најтежа казна у нашем кривичном законодавству. Велики је и број казни затвора у трајању од 15 до 20 година. Међутим, није мали број ни ублажених казни, то је учињено у 111 случајева (око 34% случајева). Ипак, треба имати у виду да је у

32 Ђ. Игњатовић, „Да ли је казнена политика судова у Србији одговарајућа?“, *Казнена политика (раскол између закона и његове примјене)*, Источно Сарајево, 2012, стр. 105.

укупном броју осуђених за ово кривично дело значајан број оних који су дело учинили у покушају (статистика бележи 76 таквих случајева у посматраном периоду), у саучесништву, прекорачењу нужне одбране и другим случајевима где закон оставља могућност ублажавања, па проценат ублажених казни ни у ком случају не ремети утисак о врло строгој казненој политици судова за ово кривично дело.³³ Када се томе дода да је и казнена политика законодавца за ово дело строга (најмање 10 година затвора или казна затвора од 30 до 40 година) добија се комплетан утисак о строгом кажњавању учинилаца овог кривичног дела, што се у потпуности уклапа у готово општеприхваћени закључак у нашој новијој научној литератури о повећаној строгости у кажњавању најтежих и најопаснијих облика криминалитета.³⁴ То је свакако оправдано, јер се ради о најтежим нападима на највећу вредност сваког појединаца и друштва у целини. Не треба заборавити да је за ово кривично дело у многим законодавствима прописана и казна затвора у доживотном трајању, а у неким и смртна казна.

Литература

1. Алексић, С., „Убиство службеног или војног лица“, *Правни живоић*, бр. 9/2006.
2. Делић, Н., „Забрана (искључење) ублажавања казне у одређеним случајевима“, *Стање криминалистике у Србији и њена средства решавања IV део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
3. Делић, Н., „Побуде учиниоца као квалификаторне околности код кривичног дела тешког убиства“, *Правни живоић*, бр. 9/2008.
4. Делић, Н., „Кривично дело насиља у породици (члан 194. КЗС): законски појам, доктринарни ставови и судска пракса“, *Насилнички криминал: етиологија, феноменологија, њивенција*, Институт за криминологију и социологију истраживања, Београд, 2010.
5. Ђорђевић, Ђ., „Нова решења о ублажавању казне у КЗ Србије“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2010.
6. Ђорђевић, Ђ., *Кривично право, посебни део*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
7. Ђорђевић, Ђ., „Одмеравање казне за кривична дела у стицају према новом Кривичном закоником“, *Успашавање кривичног законодавства са Уставом Србије*, Удружење за кривично право Србије, Београд, 2008.
8. Ђорђевић, Ђ., „Облици убиства у савременом кривичном законодавству“, *Правни живоић*, бр. 9/2010.
9. Ђорђевић, Ђ., „Убиство члана породице“, *Правни живоић*, бр. 9/2012.

33 И друга истраживања довела су до сличних закључака о построжавању казнене политике судова последњих година када су у питању убиства. Видети: Ђ. Игњатовић, „Да ли је казнена политика судова у Србији одговарајућа?“, *Казнена политика (раскол између закона и његове примјене)*, Источно Сарајево, 2012, стр. 110.

34 С. Соковић, „Савремена казнена политика – глобалне тенденције и перспективе“, *Казнена политика (раскол између закона и његове примјене)*, Источно Сарајево, 2012, стр. 200.

10. Ђорђевић, Ђ., „Тешко убиство као посебно кривично дело у КЗ Србије“, *Тешки облици криминалијетета и државна реакција*, Министарство правде Републике Српске – Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Требиње, 2013.
11. Игњатовић, Ђ., *Криминологија*, Досије, Београд, 2011.
12. Игњатовић, Ђ., „Да ли је казнена политика судова у Србији одговарајућа?“, *Казнена њолијика (раскол између закона и његове ѡримјене)*, Министарство правде Републике Српске – Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Источно Сарајево, 2012.
13. Јовашевић, Д., „Убиство на свиреп и подмукао начин“, *Правни живоић*, бр. 9/2006.
14. Јовашевић, Д., „Убиство из користољубља“, *Правни живоић*, бр. 9/2007.
15. Јовашевић, Д., „Убиство из ниских побуда учиниоца“, *Правни живоић*, бр. 9/2012.
16. Коларић, Д., „Кривична дела убиства у Кривичном законнику Србије“, *Правни живоић*, бр. 9/2008.
17. Коларић, Д., *Кривично дело убисјива*, Службени гласник, Београд, 2008.
18. Лазаревић, Љ., *Коментар Кривичној законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006.
19. Лазаревић, Ј., „Забрана ублажавања казне – да ли не“, *Нова решења у казном законодавсјиву Србије и њихова ѡракијична ѡримена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2013.
20. Мрвић-Петровић, Н., *Кривично ѡраво, ѡособни гео*, Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд, 2011.
21. Радуловић, Љ., *Криминална ѡолијика (ѡолијика сузбијања криминалијетета)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1999.
22. Ристивојевић, Б., „Актуелна питања садашњег стања материјалног кривичног законодавства Србије“, *Актуелна ѡијиања кривичној законодавсјива (нормативни и ѡракијични асјекти)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2012.
23. Стојановић, З., *Коментар Кривичној законика*, Службени гласник, Београд, 2006.
24. Стојановић, З., *Кривично ѡраво, ѡијии гео*, Правна књига, Београд, 2012.
25. Стојановић, З., „Казнена политика: раскол између закона и његове примене“, *Казнена ѡолијика (раскол између закона и његове ѡримјене)*, Министарство правде Републике Српске – Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Источно Сарајево, 2012.
26. Стојановић, З., Делић, Н., *Кривично ѡраво, ѡособни гео*, Правни факултет Универзитета у Београду – Правна књига, Београд, 2013.
27. Соковић, С., „Савремене глобалне тенденције у контроли криминалитета (карактеристике, перспективе и осврт на домаће прилике)“, *Crimen*, бр. 2/2011, стр. 216.
28. Соковић, С., „Савремена казнена политика – глобалне тенденције и перспективе“, *Казнена ѡолијика (раскол између закона и његове ѡримјене)*, Министарство правде Републике Српске – Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Источно Сарајево, 2012.
29. Ђирић, Ј., Ђорђевић, Ђ., Сепи, Р., *Казнена ѡолијика судова у Србији*, Центар за мир и демократију, Београд, 2006.
30. Ђирић, Ј., „Егземпларно кажњавање“, *Crimen*, бр. 1/2012.

PENAL POLICY OF COURTS FOR THE AGGRAVATED MURDER

Djordje Djordjevic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Penal policy of courts represents an important instrument of society's crime control. As such, it is a subject of constant analysis from experts and scholars, who deal with this issue in theory and practice. Also, it is subjected to wider criticism from the society as a whole, hence according to penal policy of courts and legislators public opinion on state's reaction to crime is formed. This is particularly evident when it comes to the most serious offenses in our criminal law, such as aggravated murder.

The crime of aggravated murder has been subjected in recent years to frequent changes in our criminal law. These changes were moving towards expansion of this criminal offence through the introduction of its new forms, consequently significantly toughening punitive policy of the legislator. Since this is one of the most serious crimes against life and limb, it causes special attention and penal politics is often subjected to criticism and various influences. However, although the public may consider it to be too lenient, the analysis of statistical data on verdicts for this offense in the period of five years show exactly the opposite – that the courts, when this crime is in question, often adjudicated severe punishments and even those of the hardest prison from 30 to 40 years. Based on all the above, it can be concluded that the penal policy, of legislators on one hand, and the courts, on the other, is relatively strict for this crime. Such policy can be considered justified, because the crime of aggravated murder is the most difficult attack to the most important value of each individual and society as a whole.

СТИЦАЊЕ ЗНАЊА О ПОСЕБНИМ И СПЕЦИЈАЛНИМ ЗАДАЦИМА ПОЛИЦИЈЕ УПОТРЕБОМ СОФТВЕРА ЗА ЕЛЕКТРОНСКО УЧЕЊЕ MOODLE

Дане Субошић*

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Апстракт: Радом се проблематизује стицање знања о посебним и специјалним задацима полиције употребом софтвера за електронско учење Moodle. За илустрацију текста у овом раду коришћен је електронски курс са сајта Природно-математичког факултета Универзитета у Новом Саду, који носи назив Организација и послови полиције, односно његов део који се односи на лекцију Посебни и специјални задаци полиције. Паралелно с праћењем текста овога рада, могуће је пратити и садржај наведеног курса, односно лекције која се у њему садржи, логовањем на <http://edumoodle.pmf.uns.ac.rs>.

На сликама на одговарајућим страницама рада који следи и наведеног онлајн курса приказане су одређење удобности које платформа *Moodle* нуди студенту који похађа електронски вид наставе. Сврха рада је развој свести заинтересованих лица о могућностима ублажавања и превазилажења проблема одсуствовања с наставе дела студената којима службене обавезе не дозвољавају њено редовно похађање у просторијама високошколских образовних установа.

Како се радом проблематизује стицање знања о посебним и специјалним задацима полиције употребом софтвера за електронско учење *Moodle*, његова структура обухвата разматрање следећих питања: курс којим је обухваћена лекција Посебни и специјални задаци полиције, разматрање садржаја наведене лекције у различитим модалитетима, наставни ресурси и питања. Симетрично томе, структуриран је глави део предстојећег саопштења.

Кључне речи: електронско учење, Мудл (*Moodle*), лекције, ресурси, питања, посебни и специјални задаци

* Редовни професор, dane.subotic@kpa.edu.rs.

Увод

Обавеза сваког наставника јесте да усавршава наставни процес. Иако је тај рад посвећен слушаоцима, полазницима, односно студентима различитих облика едукације, рад наставника на усавршавању наставног процеса јесте и рад на самом себи. Такво ангажовање је неминовност у савременим животним и радним условима.

Развој информационо-комуникационе технологије и њено актуелно стање компатибилни су са савременим начинима организовања уопште, а тиме и организовању и реализовању наставног процеса. Деструктурирана или виртуелна организација, коју је наведена технологија омогућила, заузима све значајније место међу организационим моделима, јер је у односу на њих прилагодљивија потребама студента. У условима немогућности или неоправданости (нпр. из разлога неефективности, неекономичности, односно неефикасности) истовременог присуства више учесника догађаја или активности у истом простору, предности деструктуриране организације долазе до пуног изражаја.¹

Наведене немогућности или неоправданости присуства више учесника у исто време на истом месту присутне су и у наставном процесу. Док се слушаоци или полазници обука ослобађају радних обавеза како би могли да присуствују оспособљавању или усавршавању, студенти који су у радном односу најчешће нису ослобођени наведених обавеза. То узрокује велики број изостанака с предавања, вежби и других облика наставе, што их доводи и у неравноправан положај у односу на студенте који имају прилику да похађају наставу у потпунијем обиму и да током ње користе све наставне ресурсе који су им доступни на часовима.

Следећи проблем који се јавља код студената који изостају с наставе односи се на доступност само уџбеника, односно практикума за одређени предмет, чиме су они ускраћени за остале наставне материјале (ресурсе) у виду научних и стручних радова, графичких модела, филмова, онлајн речника и др. Осим тога, наведени студенти нису у прилици да комуницирају с наставником, са осталим колегама студентима, чиме су ускраћени и за међусобни трансфер знања. Најзад, студенти који нису у прилици да похађају наставу немају повратну информацију (*feedback*) од професора о сопственом напретку, али ни професор од њих, у смислу ваљаности наставе, уџбеничке литературе и др. Један од начина превазилажења наведених проблема представља електронско учење.

Синоними за електронско учење јесу: учење на даљину (*Distance Learning*), *Distance Training*, *Distance Education*, *eLearning* (*e-Learning*, „*e*“ *Learning*), *Online* (*On-line*) *Education*, *Virtual Instruction*, *Virtual Education*, *Virtual Classrooms*, *Electronic Classroom*, *Blended Learning* итд. Схватање ових термина као синонима није случајно. Наведеним синонимима је заједничко то што претпостављају процес учења у којем су извор знања и прималац физички удаљени и у којем

¹ Д. Субошић, М. Даничић, *Безбједносни менаџмент, организација и одлучивање*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2012, стр. 39–40.

је њихов однос посредован применом информационо-комуникационе технологије, а појединачно одсликавају нијансирање опција унутар самог процеса електронског учења.²

Инспирација за рад на ову тему последица је успешне примене концепта електронског учења полицијских службеника у Србији и иностранству. Наиме, у Републици Србији до сада су реализована два курса за креаторе наставе и администраторе средњег нивоа. Пилот-курс електронског учења у МУП-у РС одржан је на тему „Вештине комуникације“. Наведени курсеви успешно су реализовани (прва два посебно),³ о чему сведоче резултати евалуације експерата, који су подржани од Европског полицијског колеџа – CEPOL.⁴ Осим тога, два посебно значајна курса, реализована у електронском виду за потребе МУП-а РС, јесу: курс за обуку у руковођењу командира станица граничне полиције и курс енглеског језика за полицијске службенике.

С друге стране, иностране полиције спроводе интензивну обуку полицијских службеника применом концепта електронског учења. На пример, естонска полиција је на основама Фронтексових (FRONTEX) курсева страних језика и њихових алата за учење страних језика развила софтвер (*Language Robot*) за електронско учење страних језика, за који је добила више признања.⁵ Следећи подаци о ваљаности електронског учења представљају искуство литванске полиције, у којој је проценат полазника који је окончао обуку наведеном методом од 2010. до 2013. порастао с око 1% на око 63%, што је приказано у табели 1.⁶

Табела 1: Подаци о зашћуиљености елекѿронској учења у литванској полицији

2010. год.		2011. год.		2012. год.		2013. год.	
Електронски	Укупно	Електронски	Укупно	Електронски	Укупно	Електронски	Укупно
97	7.064	150	6.634	1.865	6.355	5.962	9.520
1,37%	100%	2,26%	100%	29,34%	100%	62,62%	100%

Поред тога, велики број високошколских образовних установа које школују кадар за потребе полиције, реализују наставне програме електронским учењем (њиховим комбиновањем са класичном наставом, у учиоичким условима). Пример такве установе је Академија Министарства унутрашњих

2 Click and Learn, Учење преко Интернета, бесплатна e-book о учењу на даљину, Link e-learning.com, доступно на: www.link-elearning.com/site/media/files/Ucenje_preko_Interneta.pdf (приступљено 25. јуна 2014).

3 Dž. Hurn, *Evaluacija pilot-kursa e-učenja za pripadnike policije u Srbiji*, CEPOL, Bramshil, 2012, стр. 77–94.

4 *Ibidem*, стр. 6, 54.

5 K. Veispak-Rawlings, *Language Robot*, presentation, International Scientific – Practical Conference, „Innovative training methods in police education“, Trakai, Lithuania, 27–28. марта 2014.

6 Ž. Navickienė, S. Bronius, *Distance Learning Systemas Innovative Police Training Format*, presentation, International Scientific – Practical Conference, „Innovative training methods in police education“, Trakai, Lithuania, 27–28. марта 2014.

послова Републике Белорусије из Минска,⁷ с којим КПА има интензивну сарадњу. Неке од наведених установа, које имају потребу, али не и услове за електронску наставу, закључују споразуме о сарадњи с установама које наведене услове имају. Такав је случај с литванским Државним полицијским колеџом из Риге, који има закључен споразум о сарадњи с Европским универзитетом за учење на даљину (*The European Distance Learning University „EIHSEBA“*).⁸

За илустрацију текста у овом раду послужићемо се електронским курсом са сајта Природно-математичког факултета Универзитета у Новом Саду. Курс носи назив „Организација и послови полиције“, као и истоимени предмет и уџбеник,⁹ скраћеног назива КДС, а сврстан је у категорију курсева МУП-а, што указује на то да је њиме обухваћена полицијска проблематика (X тематска област: Посебни и специјални задаци полиције).¹⁰ Курс можете да пратите ако се улогујете на интернет страницу: <http://edumoodle.pmf.uns.ac.rs>,¹¹ на којој можете да креирате властити профил, у функцији садржајније и присније комуникације са осталим корисницима (наставницима-тренерима и полазницима-студентима). Приступ којим се позива на праћење текста онлајн курсом јесте уобичајен приступ у савременој пракси.¹²

На сликама одговарајућих страница овог курса приказане су неке удобности које платформа Moodle (у даљем тексту: Мудл) – *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment*,¹³ што значи модуларно објектно оријентисано динамичко окружење за учење, нуди студенту који похађа електронски вид наставе. Неке од слика садрже и кружне ознаке с одговарајућим бројевима, које прати текст испод слике.

Како се радом проблематизује стицање знања о посебним и специјалним задацима полиције употребом софтвера за електронско учење Мудл, његова структура обухвата разматрање следећих питања: курс којим је обухваћена лекција Посебни и специјални задаци полиције, разматрање садржаја наведене лекције у различитим модалитетима, наставни ресурси и питања. Истовремено, структуриран је глави део овог саопштења.

7 Academy of the Interior Ministry of the Republic of Belarus, доступно на: <http://academy.mia.by/index.php/en> (приступљено 25. јуна 2014).

8 D. Tarane, *State Police College Of Latvia*, presentation, International Scientific – Practical Conference, „Innovative training methods in police education“, Trakai, Lithuania, 27–28. 3. 2014.

9 Д. Субошић, *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.

10 *Ibidem*, стр. 301–334.

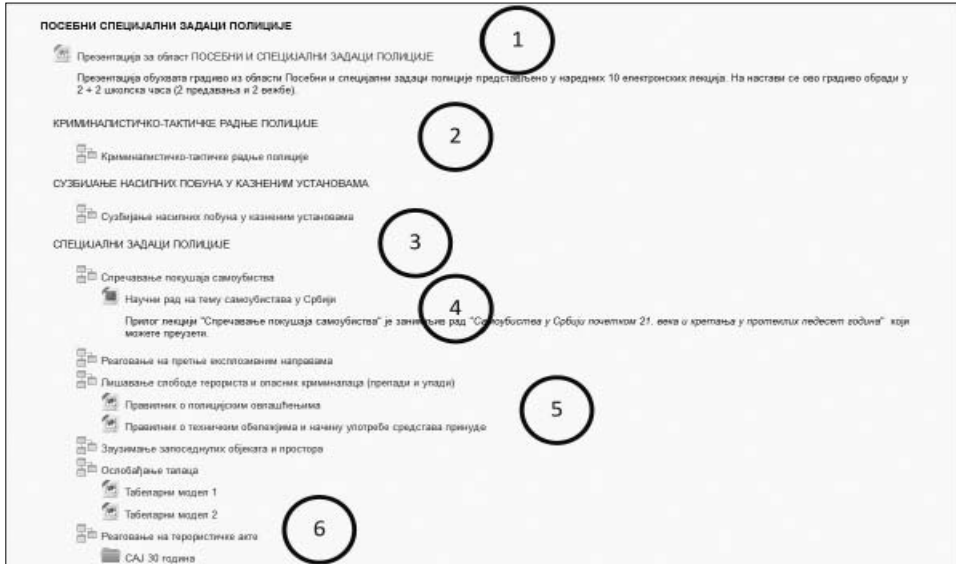
11 Организација и послови полиције, електронски курс, доступно на: edumoodle.pmf.uns.ac.rs.

12 Примера ради, можете да видите: Петровић, В. В., Пекић, А. Ивић, Е., Даљинско образовање применом софтвера Moodle, доступно на: www.e-drustvo.org/proceedings/YuInfo2010/html/pdf/069.pdf (приступљено 26. јуна 2014).

13 С. Вербић, Б. Томић, *Рачунарски шестивови знања у софтверском пакету Moodle*, приручник за наставнике, доступно на: www.ceo.edu.rs (приступљено 19. јуна 2014) и на: www.moodle.org.

1. Курс којим је обухваћена лекција Посебни и специјални задаци полиције

Изглед почетне странице курса Организација и послови полиције у којем је садржана лекција Посебни и специјални задаци полиције приказан је наредном сликом.



Слика 1а: Почетна страница курса Организација и послови полиције (лекција: Посебни и специјални задаци полиције)

Садржај наведене тематске целине мора да се уреди тако да се јасно види шта је чиме обухваћено (у смислу: опште–посебно–појединачно). То се чини увлачењем елемената лекција (рачунајући и ресурсе у виду презентација, фотографија, слика, филмова и др.) и њихових наслова. Ово није само садржај, то је за студента уједно и „мени“ из којег бира лекције или ресурсе који му се уз лекцију нуде. Следи анализа бројева од 1 до 6 с претходне слике.

1. Студенту се може понудити презентација која се односи на целу област. Тада се она налази у равни назива тематске области. Уколико би презентација обухватала само једну лекцију или само једно поглавље из одређене области, налазила би се у равни с тим насловом и испод одговарајућег елемента. Уз то, испод презентације налази се и текст који објашњава њен садржај. Кликом на наслов презентације покреће се преузимање фајла у којем се она садржи.

2. Поглавље може да садржи само једну лекцију, али у оквиру те лекције може бити више лекција које равноправно учествују у илустровању главне теме (видите део рада који се односи на *уинеждене лекције*). Такође, поглавље може да има само једну лекцију ако је она мањег обима. Када је лекција већа и

по свом садржају налаже да се њени делови читају тачно одређеним редоследом, онда она може да има и неколико наставака у низу (видите део рада који се односи на *лекцију која се насјавља*). Описане различитости се у садржају, по изгледу лекције, не виде.

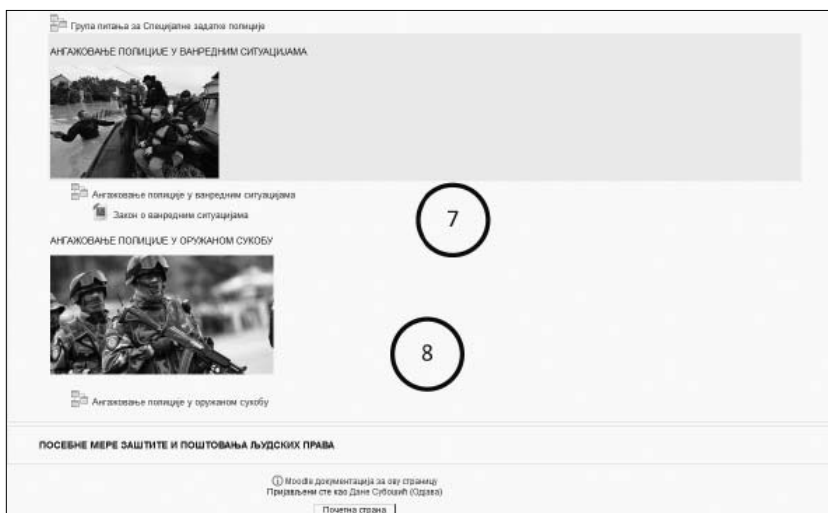
3. Осим лекције, поглавље не мора да садржи додатне ресурсе. Такође у зависности од потребе и креативности тренера, поглавље може да садржи само неки занимљив или користан ресурс (нпр. линк на целу књигу која говори о тој теми).

4. Додатни ресурс, између осталог, може да буде и рад или студија, ако нису захтевни у смислу меморије рачунара. Тиме се студенту олакшава посао, јер се све корисне информације налазе на једном месту.

5. У овом случају ресурси су правилници који се у тексту лекције помињу. Табеларни прикази се такође могу издвојити као посебни ресурси. Тиме се не оптерећује садржај лекције, а и веће табеле уредније изгледају. Наведене ресурсе студент може да преузима и штампа ако му је комфорније да их консултује у штампаном облику.

6. Лекцију је много лакше упамтити ако уз њу може и да се види одговарајући наставни филм. Ако се филм већ налази на интернету, у садржај је довољно унети линк који води ка њему. Филмови који се на захтев аутора могу користити у едукативне сврхе, али не треба да буду доступни за јавно приказивање на интернету, могу да се, као ресурс, унесу у датотеку (погледајте део рада који се односи на *филм*).

Следи остатак почетне странице курса (слика 16).



Слика 16: Почетна страница курса Организациона и њополитија (лекција: Посебни и специјални задаци њополитије)

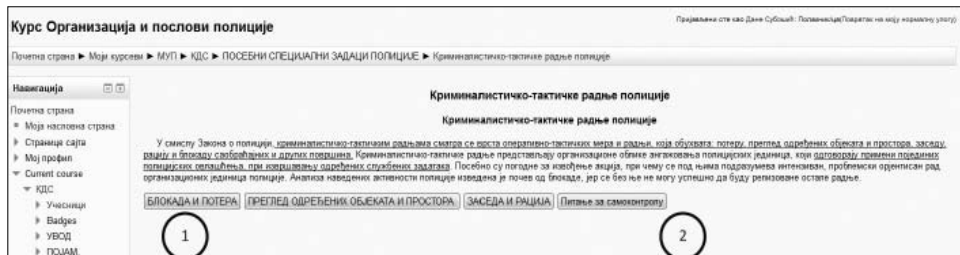
7. Као ресурс поглавља могу да садрже прописе из области о којој говоре.

8. Нека поглавља могу се илустровати у самом садржају и тиме освежити и олакшати преглед тематске целине курса (као што је то на слици 1 урађено с *Анџаовањем њолицје у оружаном сукобу*).

2. Лекција Посебни и специјални задаци полиције у Мудл окружењу

Овим делом рада обрађују се питања: (1) угнеждених лекција, (2) лекција у лекцији (без питања и с питањима за самоконтролу), и (3) лекција које се настављају. Следи краћа анализа сваке од наведених врста.

Лекција може да садржи више равноправних целина. У лекцији Криминалистичко-тактичке радње полиције то су: Блокада, Потера, Преглед одређених објеката и простора, Заседа и Рација. Лекција је осмишљена тако да се обрадом једног дела студент враћа на лекцију одакле бира део који жели да учи или који жели поново да прочита, тако да се у оквиру ове лекције налази пет мањих лекција. Такве лекције називамо „угнежденим“, што је приказано наредном сликом.



Слика 2: Угнеждене лекције

1. „Блокада и потера“ као угнеждена лекција.

2. Питање које се налази у равни с мањим лекцијама односи се на све те лекције. Осим овог начина провере знања, свака угнеждена лекција на крају текста може да садржи питање за самоконтролу.

Лекција у лекцији може да буде сачињена без питања за самоконтролу. Такав пример дат је на сликама које следе.

Курс Организација и послови полиције

Почетна страна ► Мој курсови ► МУП ► КДС ► ПОСЕБНИ СПЕЦИЈАЛНИ ЗАДАЦИ ПОЛИЦИЈЕ ► Криминалистичко-тактичка радња полиције

Навигација


Почетна страна

- Моја матична страна
- Странице сајта
- Мој профил
- ▼ Content course
 - КДС
 - Учесници
 - Вађес
 - УВОД
 - ПОЈАМ НАСТАНАК И РАЗВОЈ ПОЛИЦИЈСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ
 - ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ
 - ОСНОВЕ ОРГАНИЗАЦИОНЕ СТРУКТУРЕ ПОЛИЦИЈЕ
 - ФУНКЦИЈЕ ПОЛИЦИЈЕ И ЊИХОВИ ЕЛЕМЕНТИ
 - ПОЛИЦИЈСКО КОМУНИЦИРАЊЕ
 - АЦИОНО ПОНАЊАЊЕ И ОРГАНИЗАЦИОНА КУЛТУРА У ПОЛИЦИЈИ
 - ОРГАНИЗАЦИОНИ ОБЛИЦИ РАДА У ПОЛИЦИЈИ
 - РЕДОВНЕ И ВАЖНЕ ДЕЛАТНОСТИ И ЗАДАЦИ ПОЛИЦИЈЕ
 - ▼ ПОСЕБНИ СПЕЦИЈАЛНИ ЗАДАЦИ ПОЛИЦИЈЕ
 - ...ја за област ПОСЕБНИ И СПЕЦИЈАЛНИ ЗАДАЦИ ПОЛИЦИЈЕ
 - Криминалистичко тактичка радња полиције
 - Сузбијање некавалне пољубе у козеним установима
 - Спречавање пољубе самуосталства
 - Научни рад на тему самуосталства у Србији

Криминалистичко-тактичка радња полиције

Блокада и потера

БЛОКАДА

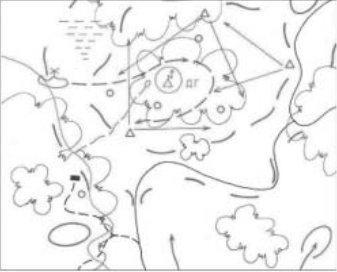


Блокада је криминалистичко-тактичка радња којом се спречава неовлашћени улазак у одређени простор или излазак из њега.

Подела блокада могућа је по више критеријума, међу којима су најчешћи:

1. у зависности од ситуације, блокада може бити бипараметрично припремљена и командна
2. у зависности од кретања особа којима се ограничава кретање може бити спољашња (штра) и унутрашња (жука)
3. у зависности од броја појасова блокаде могу бити једнопојасне и вишепојасне. При томе, посебно важну заслугу у објашњавању спољашње и унутрашње блокаде.

Спољашња блокада успоставља се око простора у који треба спречити неовлашћено улазак (на пример, око објекта у коме се реализује рађај итд.). С друге стране, унутрашња блокада успоставља се око простора из којег треба спречити неовлашћено излазак (на пример, око објекта у коме се реализује рађај итд.). Место се спољашња и унутрашња блокада међусобно комбинују. Тамо се одава објект потера (који је на пример у простору ужи блокаде), од помагача, који је на простору шире блокаде. Назад, у посебним безбедносним задацима за унутрашњу блокаду често се користи термин окружење (наредна слика).



Слика 3а - Илустрација "Чаробног круга" на простору спољашње - вишепојасне блокаде."

Блокада се реализира кроз независна криминалистичко-тактичка радња. Њом се извршава превентивни и репресивни безбедносни задаци. Међу њима, најважнији су задаци спречавања извршавања кривичних дела и превенција, лишавања слободе особа за којима се трага, проналажења и одузимања предмета у вези с кривичним делима и превенцијом, обезбеђења трговца кривичним делима, заштите особа и имовине у случају опште опасности, одлучно спречавања последица такве опасности итд. С друге стране, блокада се најчешће изводи у функцији јачања криминалистичко-тактичког радњи пољу, заштите, потера, односно широким оперативно-тактичким мерама и радња. У овом случају, блокада је предуслов успешне примене наведених мера и радњи. У сваком случају, без обзира на врсту блокаде, потребно је узимати одређене специфичне захтеве и намера њене припреме и извођења.

Специфичности рада руководиоца полицијске јединице током припреме и извођења блокаде манифестују се његовим односом према подацима о особама због којих се блокада изводи (бројност, међусобна повезаност, идентитет, наоружања, опрема итд.), простору и објекту извођења блокаде (протекљивост, провозност итд.) и демографским карактеристикама простора блокаде (насељеност, однос према пољубе самуосталства итд.). С тим у вези, основни садржај рада руководиоца током припреме блокаде односи се на истражување опште и мобилизационе способности јединица за извршавања блокаде и то по следећим елементима: руковођење, обучаност, опремљеност, безбедност и морал.

Слика 3а: Лекција у лекцији без питања за самоконтролу

1. Садржај лекције може да се подели на више поднаклова, а текст се лакше памти ако је илустрован фотографијама.

Затим следи лекција у лекцији без питања за самоконтролу, што је приказано наредном сликом.

ПОСЕБНЕ ОБВЕШТАЈНЕ ЗАДАЦИМА

- ... терористи и опасни криминалци (претрени и упади)
- Превластима о полицијским овлашћењима
- ... књи облике и намену употребе средстава примене
- Заузимања запосадних објеката и простора
- Ослобађења талаца
- Табеларни модел 1
- Табеларни модел 2
- Резоване на терористичке акте
- САД 30 година
- Група талаца за Стеценце задатке полицијe
- Ангажовање полицијe у ванредним ситуацијама
- Закон о ванредним ситуацијама
- Ангажовање полицијe у оружану сукобу


ПОСЕБНЕ МЕРЕ ЗАШТИТЕ И ПОШТОВАЊА ЛУДСКИХ ПРАВА

Моји курсови

Подешавања

- Администрација лекције
- Преглед
- Администрација курса
- Промени употре у ...
- Повратак на мјеру нормалну употре
- Подешавања мог профила

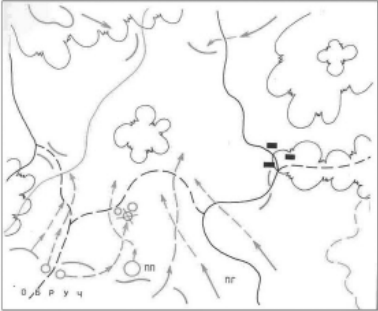
Потера



Потера је несвесна потрага и као таква представља сложени криминалистичко-тактичку радњу полицијe, јер обухвата низ радних полицијских службеника, који се припремају и изводе радне проналаске, хватања и довођења надлежном органу оца за којима се трага. Садржај потере у оперативно-тактичком смислу могу да чине: блокада, засада, претход одређених објеката и простора, разни, контрола возака и возила, латимисања и довођења, претпознавање лица и предмета, осматрање, претпознавање објеката од грађана итд. Које оперативне мере и радња треба да буду применене у функцији потере зависи од: типа, расположивих података о њима и степена њихове опасности, устава у којима се потрага организује и изводи (простор, метеоролошки услови и др.), расположивих снага и средстава који се могу ангажовати и могућности средстава са другим снагама и органима који учествују у потери.

Ради бољег разумевања потере, потребно ју је разграничити од осталих криминалистичко-тактичких радњи, пре свега у односу на претход одређених објеката и простора. Наиме, прена Обраду Стевенковић: "За разлику од претхода одређених објеката и простора, потрага није ограничена на одређен простор. Бина карактеристика потере јесте промишљеност простора акције, који делимично лежи за којима се трага чак полицијe преко иле се често мери".

Као и остале планске активности полицијe, а посебно криминалистичко-тактичке радње, потрага је предмет припреме и контроле. Пошто објект потере представљају опасни криминалци [свој или у оквиру организационих криминалних група (у мре сподруж и терористи)], којим извршених тежица криминалних дела или криминалних аката се издржавају онеке запрете, наведене припреме и извођење морају да буду веома бреливо реализовани. Израз ваљаних припрема за потеру и њеног извођења су: адекватна издвојена полицијских јединица (дистрибуција по адекватна, распрострања, дозволених симетричног садржају потере) у односу на објект потере, ангажовање припадника специјалних јединица, постављање циљева акције, интензивна мере заштите лична сигурности полицијских службеника итд. Напомињемо потере одговара њеном садржају, мере у зависности од устава који су одређене учесничким члановима (пропагане, властите снаге, време и простор) обухвата блокада, засада, претход одређених објеката и простора, разни, контролу возака и возила, латимисања и довођења, претпознавање особа и предмета, осматрање, припремљене обавештења од грађана итд., односно само неке од наведених криминалистичко-тактичких радњи и широк оперативно-тактичких мера. Наведене активности могу да се одвијају паралелно, серијски или комбиновано, при чему су њихова носиоци потере патроле и потерне групе (интердана снага).



Успешна потрага означава пуну слободу особа која су објект потере. Међутим, потрага се редовно реализује у великим проблемима, као последица високог степена неизвесности. Због тога, потрага се може предузети и као претход потрага. Наиме, уколико је извршена, немогуће, потребно је да буде савремене мере отис (као потере означава да се однег због кога се оно тражи), а затим и побег оријентисан криминалног дела, јер ова два бина елементима, уз остале детаље, могу значајно да помогну при утврђивању идентитета лица, у помоћ криминалистичких евиденција и ангажовања других организационих јединица полицијe.

Значајно тактичко дескрипције и објашњавања потере представља начин њеног окончања. Наиме, потрага се обуставља онда када је додатки због који је предузета извршена, или када за њену обуставу постоје други разлог, на пример, ако нема нагледа да ће особа која је објект потере бити ухваћена или из другог разлога. При томе, реализује се активности које су идентифициране оним који су наведени за претход одређених објеката и простора.

2

3

4

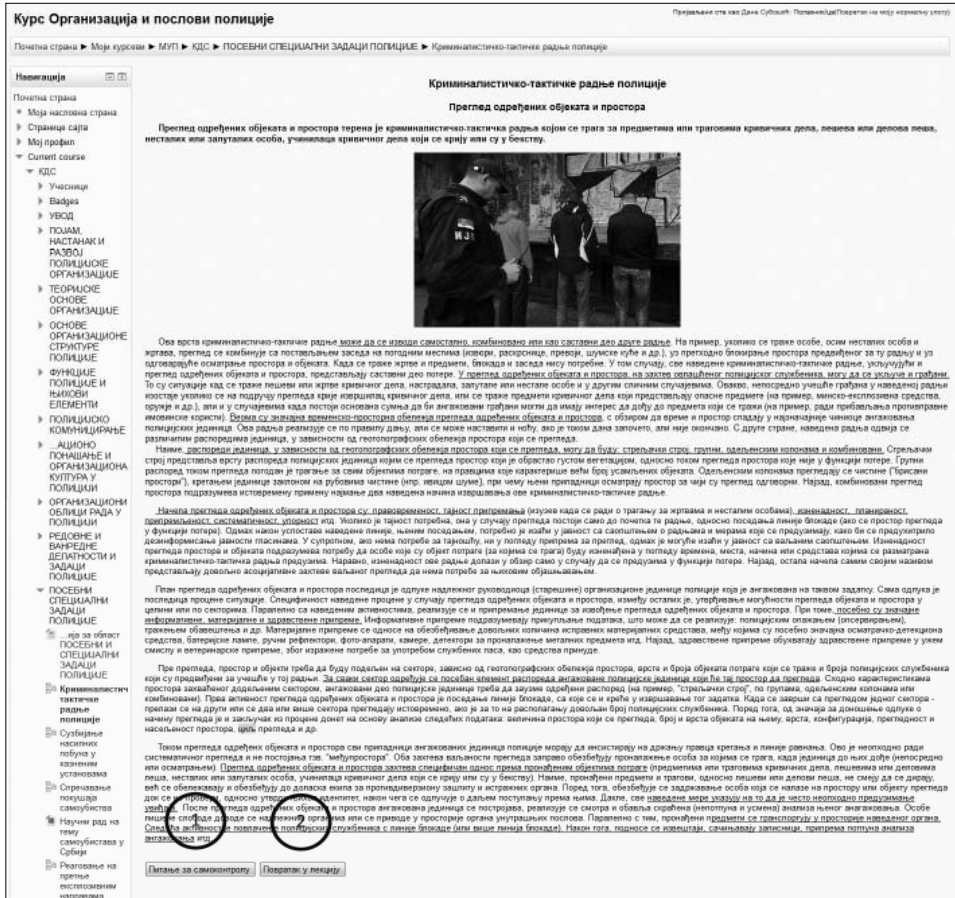
Повратак у лекцију

Презиравање сте као Дани Субојић: Паламица(Повратак на мјеру нормалну употре)

Слика 36: Лекција у лекцији без ишњања за самоконтролу

2. Осим фотографија, лекције могу да обухвате и цртане графичке моделе.
3. Ако су фотографије или други графички модели преузети, на крају текста може да се наведе ко су њихови аутори, односно, одакле су преузети.
4. На крају угнеждане лекције налази се прелаз на главну лекцију да би студент могао даље да бира шта жели да чита док не пређе целу лекцију. Ова лекција нема питања за самоконтролу усвојеног знања.

С друге стране, лекција у лекцији може да садржи и питања за самоконтролу. Таква лекција приказана је наредном сликом.



Слика 4: Лекција у лекцији која садржи питања за самоконтролу

1. Када лекција садржи питања којим студент може да провери своје знање, оно се налази на крају лекције. Такво питање обрађује текст из лекције којој припада. Кликом на дугме „питање за самоконтролу“ отвара се нова страница с питањем (погледајте део рада који се односи на ишћање за унежену лекцију).

2. У овом случају студенту се оставља да бира између тога да ли жели да одговори на питање или жели само да прочита текст лекције не задржавајући се услед давања одговора на ово питање. Ако не жели да одговара на питање, може одмах да се врати у лекцију кликом на дугме „повратак у лекцију“. Уколико тренер жели да студент неизоставно одговори на питање, повратак у главну лекцију биће могућ тек на крају питања, а не на крају лекције. Такође,

повратак може и да услови тачним одговором, а сваки погрешан одговор студента ће вратити на текст угнеждане лекције на коју се питање односи.

Лекција која се наставља јесте решење проблема великих лекција, које због обима нису примамљиве студенту. Такве лекције могу да се поделе на делове, а једна од њих приказана је на наредној слици.

Спречавање покушаја самоубиства

Почетни контакт

Самоубиство представља намерно одузимање сопственог живота, због чега није кривично дело, али може с тои појавом да има везе

Врсте самоубиства су:

1. тивачко самоубиство
2. аутоаваја
3. појединачна, двојна, вишеструка (масовна) самоубиства
4. ритуална самоубиства
5. самоубиство под утицајем неке супта
6. самоубиство према налогу, месту у армани
7. свмишљана и афектна самоубиства
8. нагрсна и палагана самоубиства.

У односу на све врсте самоубиства полиција има службене обавезе, без обзира да ли су у покушају или су се већ десила



До сажења да нека особа покушава да изврши самоубиство полиција најчешће сазнаје дозивом људи. Наиме, није неуобичајено да потенцијално забринути људи због „особе која изгледа као да ће до скочи са моста“. По сажењу да је у току покушај самоубиства, најчешће дежурна служба територијално извршне организације јединице полиције налаже најближим полицијским станицама да дођу на место догађаја и учествују у његовом истраживању. Препознати о ти објектима се Препознати тим МУП РС, који може да се ангажује на спречавању покушаја самоубиства непосредно учешће или посредно, затрпао сведочењем у односу на полицијске службенике који се налазе на месту догађаја

Уместо да сами себи одузму живот, поредних напоре да доведу полицију у ситуацију да их види животи. Ова позва је названа „самоубиство полицијом“. Поред тога што је једини захтев суицидне особе да га полиција види животи, остали индикатори овеке ситуација су такви да потенцијални самоубица одлажу рок за своју смрт, управо је извршио убиство себи блиске особе, вербално оставља testament, има развијен план за умирање, нема изазад план за бес, не интересује за будућност, има карактеристике интерпационе личности, жели да учре на ритуални начин и одира да проговра.

Условица и одржавање почетног контакта са особом која покушава самоубиство активност је тва, првог полиција. Овај контакт са условима да би се спречило самоубиство, да би се оно одложило и да би се привукло што више потребних помагаја даљња поступања. Почетни контакт може да доведе до одустанја да самоубиства. Одржања самоубиства представља значајан део условца и одржања почетног контакта због добриња у времену да условца биваде око места догађаја, долазе Препознати тим МУП РС, посредника у проговра, службе жите помоћи, ванредно-спасилачки тимови и др. Најва, почетни контакт са условима рва употребања метода за самоубиство, животи ванредних ризика и неизвесности и друге ризика, главни ризик због које особе прете самоубиством су: позив за помоћ, тражења пажња, да виде реакцију онек чаје их реакцију интересује, да ништо добију да манитишму догађајима и др. Фактори ризика које укажу на велику вероватноћу извршања самоубиства су: ранају покушај самоубиства, првља самоубиством, породична историја самоубиства, апсолутизам, хронична употреба дроге, афективна поремећаја, посебно тешки облици депресије, шизофрени депресија, хронична или трајнална болест, ризици на велику тугу, пробања у овим ризика, развода, финансијских проблема, као што су незапосленост, банкрот и др. Када се особа осећа суицидно, највероватније ће своју намеру извршити вербалним изјављивањем, знаковица који се односе на ситуацију и изјављивањем кроз понављања. Нису све суицидни особе спремне да разговрају о својим проблемима. Јако је особа нервозна и није комуникативна, информација о њој мораће да се добију од неке друге. Породични који изражавају осећања безбедности или беспомоћности имају већу способност на сувидају. Онек ко одриде рок, на пример, „Луцају у себе за пет минута“, може да буде чврсто решен да то учини. Тиве особе могу да наведу одређен план за умирање, или да изврше последњу жељу, заплати, ризи могу маже да је волим“. Онек су поредне добре вештине слушања, који стављају услове за одговоре на питања. Како је тои глас (?), Које емисије особе порекла (?), Које је прво значење (?), Понављање друштвено и психолошка ситуације у које се налазио суицидни поједица од велике је помоћи за пречавање покушаја самоубиства. То може да има утицаја на однос са осталим људима у заједници. Остали индикатори који се односе на ситуацију укључују следеће елементе: повлачу, низак ниво самопоштовања, емоционалну кризу, претећу ситуацију која не може да се савлада, велике догађаје у животу — брачни односи или односи са партнером (у протекле 24 часа), осећања безбедности и др.

ОРГАНИЗАЦИЈСКИ ОБЛАСТИ РАДА У ПОЛИЦИЈИ
 РЕДОВНЕ И ВАНРЕДНЕ ДЕЛНОСТИ И ЗАДАЦИ ПОЛИЦИЈЕ
 ПОСЕБНИ СПЕЦИЈАЛНИ ЗАДАЦИ ПОЛИЦИЈЕ
 иа за област ПОСЕБНИ И СПЕЦИЈАЛНИ ЗАДАЦИ ПОЛИЦИЈЕ
 Криминалистичке тактике радње полиције
 Сустирање наредних побуна у извршеним условима

1

Слика 5: Лекција која се наставља

1. Кликом на дугме „даље“ студент прави визуелну паузу па потом прелази на нову страницу у низу. На крају последњег дела налази се дугме за повратак на главну лекцију. Тренер може да дода и опцију „кретања“ по деловима лекције, тако да студент може да се врати на претходну страницу или лекцију.

Нова страница у низу, до које се долази командом „даље“, приказана је на слици која следи.

3. Наставни ресурси у Мудл окружењу

Наки од наставних ресурса већ су приказани у досадашњем делу рада. То се односи на презентације, фотографије, научне радове, табеле и прописе. У делу рада који следи обрадићемо речник и филм као наставне ресурсе у Мудл окружењу.

Речник може да буде постављен на нивоу тематске целине или целог курса, као што је то случај у предметном курсу, лекцији и овом раду.

Ангажовање полиције у ванредним ситуацијама

Ангажовање полиције у ванредним ситуацијама

Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последње катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада. Циљ ангажовања субјеката заштите и спасавања у ванредним ситуацијама је ублажавање и отклањање ризика и претњи или последица катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра.

1



Свака полиција које се ангажује у свим врстама ванредних ситуација су полицајске јединице опште и посебне надлежности (криминалистичка, саобраћајна и др.) као и јединице посебне намене (Бригада ватрогасица, Специјална дејствима против тероризма јединица, Јединица заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Јединица заштите и спасавања на рецима, Полицијска Бригада и ватрогасне јединице). За руководења тим снагама полиције образују оперативне штабове. Наведени штабови су потчињени штабовима за ванредне ситуације, образовани за подучавање на коме је дошло до ванредне ситуације.

Позови од улоге полиције дефинисане Законом о полицији, **функције** активности од значаја за заштиту грађана у ванредним ситуацијама могу условно да се поделе на групе послова из надлежности јединице безбедности којима се обављају:

1. ваљано функционисање система безбедности
2. успостављање најповољнијих могућих услова за обављање **функција** државних органа, организација, правних и физичких лица, као и остваривање њихових права и интереса.

У процесу ангажовања полиције поводом ванредних ситуација **јединица** Реченица **Функција** се кроз пет међусобно повезаних активности:

1. проценање безбедносне ситуације,
2. превенцију,
3. припремање,
4. одржавање на позиве за ангажовање (реакција, заштита и спасавање, истрага).

Слика 7: Исољвање речи обухваћених речником у Мудл окружењу

1. Када се у тексту било које лекције курса појави реч која је обрађена у речнику, биће дискретно маркирана. Довољно да студент уочи да је због нечега другачија него речи у остатку текста, али не превише да слаби концентрацију кориснику садржаја лекције (у овом примеру, наведена реч је *циљ*).

2. Када се курсор позиционира на такву реч, она постаје црвена и испод ње се појављује прозор с информацијом да је реч објашњена у речнику (*функција* у овом примеру).

3. Кликом на тако означену реч отвара се прозор у којем се може прочитати текст из речника који се односи на њено значење, као што је приказано на наредној слици.

Ангажовање полиције у ванредним ситуацијама

Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последиче катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таког облика и интензитета да њихов наставак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и службе, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада. **Ова стања могу да престану, опаштина, град, аутономна покрајина и република.** Циљ ангажовања субјеката заштите и спасавања у ванредним ситуацијама је ублажавање и отклањање ризика и претњи или последица катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра.



Снаге полиције који се ангажују у свим врстама ванредних ситуација су полицајци редовне опште и појачане надлежности, теренагачи, добровољци и др. 1, као и јединице посебне намене (Бригаде заштите, Специјална антитерористичка јединица, Противтерористичка јединица, Хеликоптерска јединица, јединица полимери намењена за заштиту безбедности на ризици, Полицијска бригада и интервентна јединица). За руковођење тим снагама полиција образују оперативне штабове. Наведени штабови су потчињени штабовима за ванредне ситуације, образовани за подручје на коме је дошло до ванредне ситуације.

Показатељи од улуге полиције дефинисани Законом о полицији : **полицајске активности од значаја за заштиту грађана у ванредним ситуацијама могу успети да се подвезу на путеве послова из надлежности јавне безбедности којима се обезбеђује:**

1. ваљано функционисање система безбедности
2. успостављање најповољнијих могућих услова за обављање функција државних органа, организација, правних и физичких лица, као и остваривања њихових права и интереса.

Слика 8: Значење речи обухваћених речником у Мугл окружењу

Ангажовање полиције у ванредним ситуацијама

Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последиче катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таког облика и интензитета да њихов наставак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и службе, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада. **Ова стања могу да престану, опаштина, град, аутономна покрајина и република.** Циљ ангажовања субјеката заштите и спасавања у ванредним ситуацијама је ублажавање и отклањање ризика и претњи или последица катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра.



Снаге полиције који се ангажују у свим врста ванредних ситуација су полицајци редовне опште и појачане надлежности, теренагачи, добровољци и др. 1, као и јединице посебне намене (Бригаде заштите, Специјална антитерористичка јединица, Противтерористичка јединица, Хеликоптерска јединица, јединица полимери намењена за заштиту безбедности на ризици, Полицијска бригада и интервентна јединица). За руковођење тим снагама полиција образују оперативне штабове. Наведени штабови су потчињени штабовима за ванредне ситуације, образовани за подручје на коме је дошло до ванредне ситуације.

Показатељи од улуге полиције дефинисани Законом о полицији : **полицајске активности од значаја за заштиту грађана у ванредним ситуацијама могу успети да се подвезу на путеве послова из надлежности јавне безбедности којима се обезбеђује:**

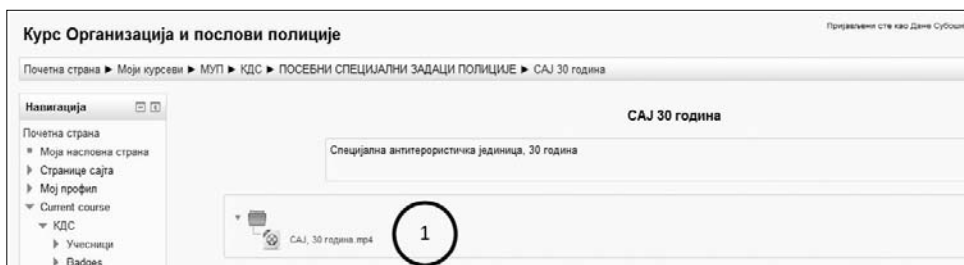
1. ваљано функционисање система безбедности
2. успостављање најповољнијих могућих услова за обављање функција државних органа, организација, правних и физичких лица, као и остваривања њихових права и интереса.

Слика 9: Исиљовање речи обухваћених речником кроз њихово значење у Мугл окружењу

4. Ако значење речи садржи неку другу реч из речника, онда је она за-тамњена (циљ у овом примеру) и може се даље истраживати њено значење.

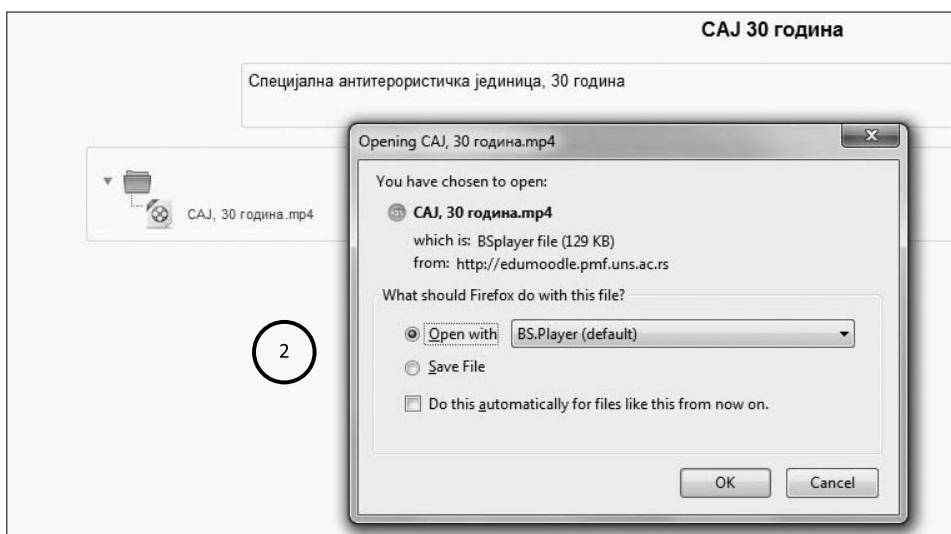
Један од најинтересантнијих наставних ресурса за студенте јесте филм. Он може да буде мотивишући (с циљем да заинтересује студенте за тему), може да буде документарни, методски (како треба нешто да се ради), односно методски показан (како треба нешто да се ради уз објашњење). Када се ради о наставним филмовима за потребе едукације полицијских службеника (актуелних или

будућих), највећа је потреба за филмовима којима се приказују појединачне професионалне вештине или њихове комбинације, односно, безбедносно проблематичне (интересантне) ситуације и начини њиховог решавања. У овом примеру то је филм о Специјалној антитерористичкој јединици, снимљеном поводом 30 година њеног постојања.¹⁴ У садржају курса, смештен је испод лекције под насловом Реаговање на терористичке акте и претње (погледајте поглавље „Почетна страница курса“).



Слика 10: Филм као насловни ресурс у Мудл окружењу

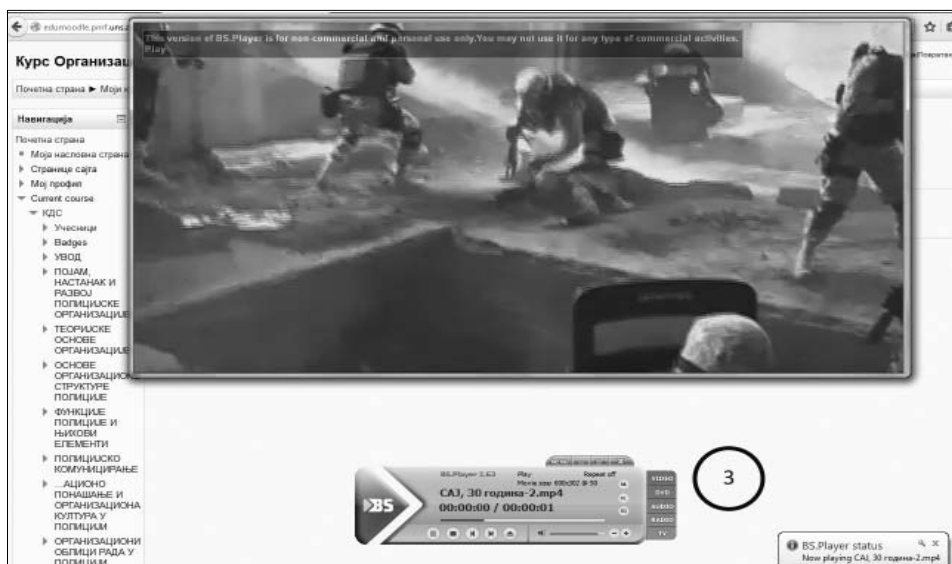
1. Кликом на наслов фолдера „САЈ, 30 година“ покреће се страница за отварање фолдера и употребу његовог садржаја. У овом фолдеру може се наћи и већи број мањих филмова или фотографија. Кликом на назив филма у оквиру фолдера студент прелази на следећу страницу.



Слика 11: Избор програма који је на располагању за емилковање филма у Мудл окружењу

¹⁴ Специјална антитерористичка јединица, 30 година, филм, Zamedia & Daydream studio, Зајечар, 2008.

2. Филм се може сачувати на рачунару чекирањем опције „save file“. У том случају студент бира на ком месту у меморији свог рачунара жели да сачува овај фајл или може и одмах да га погледа, кликом на опцију „open with“, уколико на рачунару на којем користи Мулдр има инсталиран плејер. У понуђеној листи добиће програме који су му на том рачунару на располагању за гледање фајла тог формата.



Слика 12: Избор програма који је на располагању за емитовање филма у Мулдр окружењу

3. Када студент одабере опцију за емитовање филма (избор плејера), кликом на ОК почиње пројекција. Пожељно је уз филм написати и који програм га отвара.

4. Питања у лекцијама

Сада ћемо размотрити питања за угнеђену лекцију и за целу лекцију. На пример, питање за угнеђену лекцију може да буде типа ДА/НЕ. Такво питање приказано је на наредној слици.

Криминалистичко-тактичке радње полиције

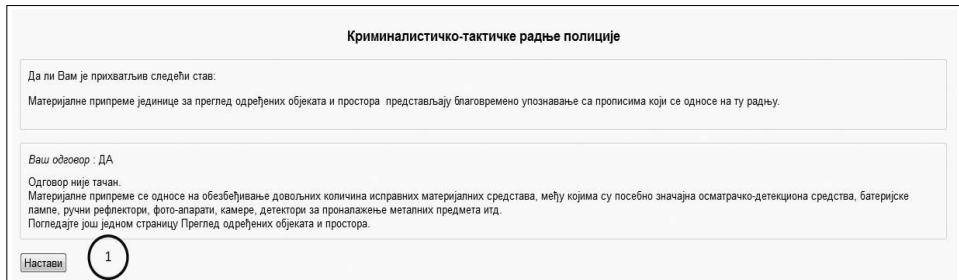
Да ли Вам је прихватљив следећи став:

Материјалне припреме јединице за претход, одређених објеката и простора представљају благавремено упознавање са пролимама који се односе на ту радњу.

ДА
 НЕ

Слика 13: Питање типа ДА/НЕ

У овом типу питања студент бира један од понуђених одговора који се међусобно искључују. На следећој слици приказано је питање типа ДА/НЕ на које је дат нетачан одговор.



Криминалистичко-тактичке радње полиције

Да ли Вам је прихватљив следећи став:
Материјалне припреме јединице за преглед одређених објеката и простора представљају благовремено упознавање са прописима који се односе на ту радњу.

Ваш одговор : ДА
Одговор није тачан.
Материјалне припреме се односе на обезбеђивање довољних количина исправних материјалних средстава, међу којима су посебно значајна осматрачко-детекциона средства, батеријске лампе, ручни рефлектори, фото-апарати, камере, детектори за проналажење металних предмета итд.
Погледајте још једном страницу Преглед одређених објеката и простора.

Настави 1

Слика 14: Питање типа ДА/НЕ на које је дат нетачан одговор

1. Одговор на питање који студент пошаље даје повратну информацију о тачности одговора. Коментар одговора увек је прилика да се студенту да додатно објашњење. Тачном одговору може да се дода и честитка уз објашњење, а повратак студента враћа на главну лекцију.

Тачан одговор на постављено питање приказан је на слици.



Криминалистичко-тактичке радње полиције

Да ли Вам је прихватљив следећи став:
Материјалне припреме јединице за преглед одређених објеката и простора представљају благовремено упознавање са прописима који се односе на ту радњу.

Ваш одговор : НЕ
Тако је, материјалне припреме се односе на обезбеђивање довољних количина исправних материјалних средстава, међу којима су посебно значајна осматрачко-детекциона средства, батеријске лампе, ручни рефлектори, фото-апарати, камере, детектори за проналажење металних предмета итд.

Настави 2

Слика 15: Питање типа ДА/НЕ на које је дат тачан одговор

2. Коментар на нетачан одговор може да садржи тачан одговор или објашњење зашто одговор није тачан или неку пријатељску сугестију. Повратак може да врати студента на текст угнежене лекције да би га подстакао на поновно читање.

С друге стране, питање за целу лекцију може да буде задато на више начина, што зависи од избора типа питања. На наредној слици можете да видите вишеструки избор врста питања. При томе, ознака 1 на њој значи:

1. У примеру лекције Криминалистичко-тактичке радње полиције, у равни с угнеженим лекцијама постављено је и питање за самоконтролу. Положај тог питања упућује на то да се односи на све лекције у оквиру главне лекције. Оно подразумева да су све угнежене лекције и усвојене. Тачан одговор вратиће студента на главну лекцију. Тачних одговора може да буде и више од једног.



Слика 16: Питање за целу лекцију *и*иша вишесџуки избор

Питање за целу лекцију с коментаром тачног одговора приказано је на наредној слици.



Слика 17: Питање за целу лекцију с коментјаром *и*ачној одјовора

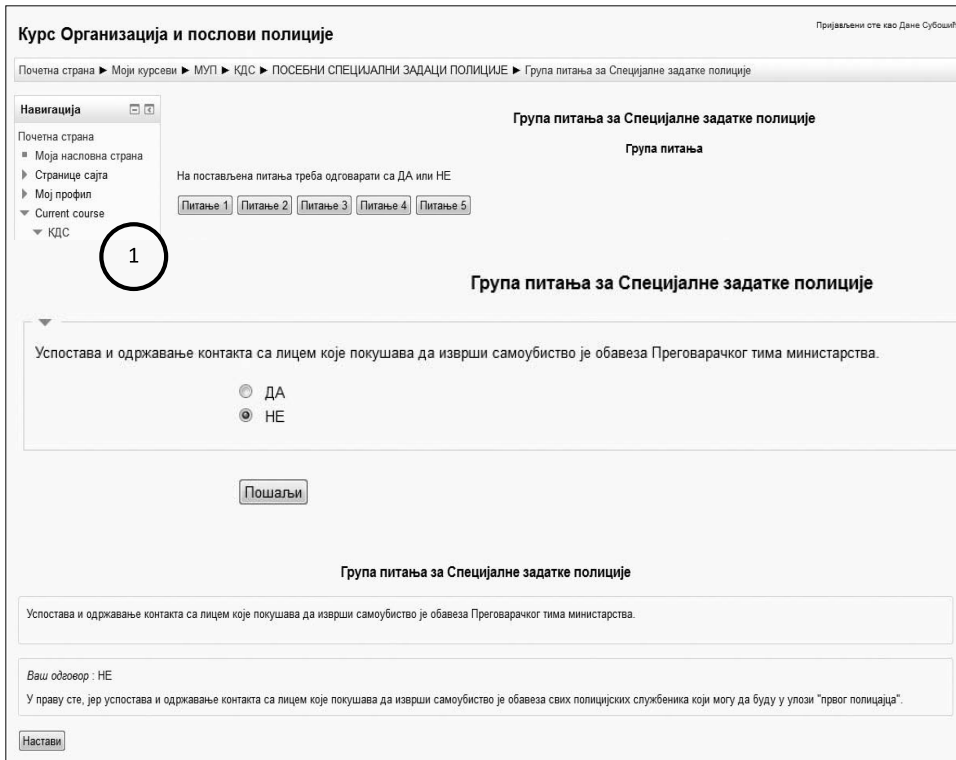
Одговор на постављено питање може да буде и нетачан, што је приказано на слици која следи.



Слика 18: Пишање за целу лекцију с коментјаром нешачној одјовора

2. Сваки нетачан одговор, ако тренер тако жели, може студента вратити на ону угнејдену лекцију из које је нетачан одговор.

Група питања примењује се за поглавља с темом која је обимнија и/или за она која садрже више лекција, као што је поглавље „Специјални задаци полиције“. Наравно да свака лекција унутар текста може да има своје питање, али ако се питања издвоје као посебна ставка на менију садржаја, онда дају утисак теста. Таква ситуација приказана је на следећој слици.



Слика 19: Пишање из групе питања с одговором и коментјаром тшачној одјовора

1. Питања може бити колико год тренер сматра да је потребно. У овом случају, питања се односе на пет од шест лекција колико садржи поглавље.

Студент не зна које питање се односи на коју лекцију, и то од њега захтева додатну пажњу.

Група питања за Специјалне задатке полиције

Успостава и одржавање контакта са лицем који покушава да изврши самоубиство је обавеза Приговораног тима министарства.

Ваш одговор: ДА

Нисте тачно одговорили.
Тачан одговор гласи: Успостава и одржавање контакта са лицем који покушава да изврши самоубиство је обавеза свих полицијских службеника који могу да буду у улози првог полицијца.

Настави 2

Слика 20: Питање из групе питања с коментаром нетачног одговора

2. Тачни и нетачни одговори у овом случају воде уназад у групу питања. Нема могућности да нетачан одговор студента пребаци у текст лекције. Зато треба посебну пажњу обратити на коментаре нетачних одговора. То може бити и дужи текст.

Закључак

На основу искуства, дошли смо до закључка да електронско учење представља један од начина за превазилажење проблема немогућности или неоправданости истовременог присуства више студената на месту на коме се реализује наставни процес. Наведени, иновативни формат учења ублажава, односно у потпуности решава наведени проблем не само омогућавањем похађања наставе већ и омогућавањем тога да уџбеничка литература буде допуњена осталим наставним материјалима (ресурсима) у виду научних и стручних радова, графичких модела, филмова, онлајн речника и других материјала примерених конкретној лекцији (Посебни и специјални задаци полиције – у нашем примеру). Осим тога, студенти који похађају теоријске садржаје, какав је наведена лекција, у прилици су да комуницирају с наставником и осталим колегама студентима, чиме нису ускраћени за међусобни трансфер знања. Да би та комуникација била што боља, односно садржајнија и приснија, студент може да креира сопствени профил и да га ажурира. Најзад, студенти који су у прилици да похађају електронску наставу имају повратну информацију (*feedback*) од професора о сопственом напретку, али и професор има повратну информацију од студената, у смислу ваљаности наставе, уџбеничке литературе, онлајн курса, садржаја и структуре лекције, њихове прегледности, поузданости предметног метода учења, посебно у смислу оцењивања и тако даље.

Електронско учење не представља замену, већ допуну класичног, учионог учења. Томе у прилог иду искуства стечена електронским учењем како у Републици Србији, тако и у иностранству, а посебно у земљама Европске уније. У неким земљама електронско учење се комбинује с класичним учењем, посебно у испитним роковима када студенти долазе у објекат школске уста-

нове и полагају испите. Одмах након испита, док су још присутни у школском објекту, студентима се организује настава кроз класичне облике (предавање, вежбе, консултације и др.).

Томе у прилог иде и чињеница да електронским учењем није могуће потпуно едуковати кадрове по практичним темама, које се односе на примену полицијских овлашћења при обављању полицијских послова (тзв. полицијске мере). На пример, студент није у прилици да електронским учењем увежбава гађање из ватреног оружја (у функцији употребе ватреног оружја као дела примене средстава принуде), али може да сачини наредбу за гађање, попуни дневник гађања итд. Стога будућа истраживања у области електронског учења треба да иду у правцу идентификације садржаја за чије изучавање је примерена примена електронског учења како би се едукацијом полицијских службеника постигли оптимални резултати у погледу њихових стручних компетенција.

Литература

1. Academy of the Interior Ministry of the Republic of Belarus, доступно на: <http://academy.mia.by/index.php/en> (приступљено 25. јуна 2014).
2. Click and Learn, Учење преко Интернета, бесплатна е-book о учењу на даљину, Линк e-learning.com, доступно на: www.link-elearning.com/site/media/files/Ucenje_preko_Interneta.pdf (приступљено 25. јуна 2014).
3. Hurn, Dž., *Evaluacija pilot-kursa e-učenja za pripadnike policije u Srbiji*, CEPOL, Bramshil, 2012.
4. Мудл веб-сајт, доступно на: www.moodle.org.
5. Navickienė, T., Bronius, S., *Distance Learning Systemas Innovative Police Training Format*, presentation, International Scientific – Practical Conference, „Innovative training methods in police education“, Trakai, Lithuania, 27–28. марта 2014.
6. Организација и послови полиције, електронски курс, доступно: edumoodle.pmf.uns.ac.rs.
7. Петровић, В. В., Пекић, А., Ивић, Е., *Даљинско образовање применом софтвера Moodle*, доступно на: www.e-drustvo.org/proceedings/YuInfo2010/html/pdf/069.pdf (приступљено 26. јуна 2014).
8. *Специјална антитерористичка јединица, 30 година*, филм, Zamedia & Daydream studio, Зајечар, 2008.
9. Субошић, Д., Даничић, М., *Безбједносни менаџмент, организација и одлучивање*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2012.
10. Субошић, Д., *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
11. Tarane, D., *State Police College Of Latvia*, presentation, International Scientific – Practical Conference, „Innovative training methods in police education“, Trakai, Lithuania, 27–28. марта 2014.
12. Veispak-Rawlings, K., *Language Robot*, presentation, International Scientific – Practical Conference, „Innovative training methods in police education“, Trakai, Lithuania, 27–28. марта 2014.
13. Вербић, С., Томић, Б., *Рачунарски тестови знања у софтверском пакету Moodle*, приручник за наставнике, доступно на: www.ceo.edu.rs (приступљено 19. јуна 2014).

POSSIBILITIES FOR EDUCATION ABOUT THE SPECIFIC AND SPECIAL POLICE TASKS BY USE OF THE SOFTWARE FOR E-LEARNING MOODLE

Dane Subosic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

The paper problematizes the acquisition of knowledge on specific and special tasks of the police by use of software for e-learning Moodle. In order to illustrate the paper electronically, course from the site Faculty of Sciences within University of Novi Sad have been used, known as *Organization and operations of the police*. Along with monitoring the paper, it is possible to keep track of the content of aforementioned courses, lesson *Specific and special tasks of the police*, that is contained therein, on web address – site <http://edumoodle.pmf.uns.ac.rs>. Impossibility of gathering multiple participants at the same time in the same place, is the fact of the teaching process. Another problem that occurs after the absence of the students from the classes refers to the availability of the textbook, or practicums, because they are deprived of the other teaching materials (resources) in the form of scientific papers, graphics, fashion, film, on-line dictionaries etc. In addition, these students hardly participate in communication with the lecturer, with other fellow students and therefore deprived from knowledge transfer. Finally, neither the students who do not attend classes regularly, nor the professors cannot get the feedback about the students' progress, validity of teaching process, textbooks, etc. One of the reasonable solutions to overcome these problems is e-learning. Specified and the innovative format of e-learning mitigates or entirely solve the issue by facilitating the attendance of students as well as making textbooks and other educational material (scientific papers, graphical models, films, online dictionaries and other) completely available to students. The our example that materializes the aforementioned theory is: *Specific and special tasks of the police*. Besides, students who attend theoretical lectures have the benefit to interact with teachers and other fellow students. For better, more meaningful and more intimate communication, the student can create their own profile and update it from time to time. Finally, students have the chance to attend classes with electronic feedback from the professors about their own progress as well as professors can have feedback from students that tells about validity of teaching process, textbooks, on-line courses, content and structure of lessons, its transparency, reliability of learning methods, especially in terms of evaluation, etc.

E-learning cannot be replace *viva voce* – classroom learning but can be taken as alternative or supplement. This statement has been based upon e-learning experiences in Serbia and abroad, especially in European Union. Besides, it is supported by the fact that staff cannot be fully educated about practical issues only through e-learning process. Future scientific researches in the field of e-learning should follow direction of identifying the appropriate learning content for e-learning.

ПОЧЕТНА ИСКУСТВА У СУЗБИЈАЊУ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА У СВЕТУ И У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Жељко Никач

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Апстракт: Аутор у раду разматра организовани криминал као најтежи облик криминала у садашњости, његово сузбијање у свету и код нас и активности МУП Републике Србије (полиције). У првом делу укратко се указује на појам, димензије и облике криминала, организованог криминала и тероризма, највећих претњи опстанку цивилизације у савременом добу. У централном делу наводе се карактеристике и елементи организованог криминала, легислативне и оперативне мере сузбијања на унутрашњем и међународном плану. У последњем делу изложене су активности наше полиције у сузбијању организованог криминала с освртом на међународну сарадњу и у контексту наше апликације за улазак у ЕУ. Закључна разматрања обухватају предлоге за унапређење појединих легислативних решења, оперативних активности и међународне сарадње.

Кључне речи: организовани криминалитет, сузбијање, специјализовани органи, сарадња, Србија и ЕУ

Увод

Као што је познато, на почетку прошлог века у САД и још неким развијеним државама појавио се организовани криминал, најопаснији облик криминала забележен до тада. У првом моменту владе ових земаља негирале су уопште постојање организованог криминала, али нису могле да се сакрију његове погубне последице. Управо су више него тешке последице демантовале официјелне органе и приморале их да се суоче с проблемима, као и да понуде одговор на нарастајући организовани криминал у време економске рецесије и предвечерје великих ратних сукоба. Организовани криминал (*мафија*) изместо се из своје постојбине Италије (Сицилија) у САД, као у земљу која је

доживела највећи економски бум и тада већ најавила улогу светског лидера у међународној заједници.

Тридесетих година прошлог века на улицама великих америчких градова водио се прави рат мафијашких породица, с великим бројем убиства и невино страдалих жртава. Влада САД је покренула кампању против кријумчара алкохола, оружја и корупције, коју су спроводили чувени полицијски ескадрони („Несаломиви“) као први у борби против мафије. Почетком века формиран је Биро за истраживање (BOI) који је потом модернизован и преименован у данашњи FBI (1935) – темељ борбе против организованог криминала у САД.¹ У то време Амерички криминални синдикат био је највећа мафијашка организација сачињена од припадника више породица и криминалних гангова.² Нешто лакша ситуација била је у осталим развијеним државама тога времена, али је у потрази за капиталом и мањим ризиком мафија значајно проширила поље својег деловања у областима где је могуће остварити екстрапрофит без великих ризика.

После Другог светског рата настављена је даља пенетрација мафије у САД и у ратом разорене велике земље, као што су Француска, Велика Британија, Немачка, Италија и др. Било је јасно да тамо где су новац и профит, ту је и мафија која неће бирати средства за остварење својих циљева. Време обнове Европе после разорног рата дало је огромне могућности за организоване криминалне групе, те њихово инволвирање у све поре друштва и преузимање значајнијих јавних послова. *Кријумчарење наркотика* (илегална производња и трговина) значило је корак даље у експанзији организованог криминала. Као „домино ефекат“ уследило је повећање броја кривичних дела, финансирања тероризма и урушавања свих цивилизацијских вредности. Огромна финансијска моћ организованих криминалних група омогућавала је предност у односу на официјелне органе, док је корупција изнутра подривала државну организацију и слабила механизме борбе против криминала.

Тренд организованог криминала наставио се и у каснијим деценијама да би свој пун замах доживео седамдесетих и осамдесетих година минулог века. О томе чак говоре и бројни филмови који су снимљени у САД и Европи, од којих неки величају овај „начин живота“ и често су узор младима.³ У последњој деценији прошлог века дошло је до пада Берлинског зида и гвоздене завесе комунизма у СССР, земљама некадашње Источне Европе и код нас. Као последица овог коперниканског обрта уследио је настанак *мафије њостікомунистичкој друштва*, која се инволвирала у све сегменте друштва. „Тајкунизација“ екскомунистичких држава додатно је осиромашила ове већ сиромашне националне економије, па су некадашње социјалистичке земље ушле у процес друштвених и економских реформи. Транзиција у неким од

1 www.fbi.gov.us (приступљено 10. јуна 2014).

2 В. Водинелић, „Криминалитет са мрежном структуром и организовани криминалитет профита“, *Безбедносћ*, бр. 01/92, Београд, 1992, стр. 13–27.

3 Филмска трилогија америчког редитеља Ф. Ф. Кополе, *Кум 1, 2 и 3* и други наслови.

ових земаља донекле је завршена и неке од њих су успеле да трансформишу националне економије, сачувају друштвено богатство, а неке чак и да се прикључе ЕУ (пр. Пољска, Чешка, Словачка и др.).

На просторима некадашње СФР Југославије дошло је до грађанског рата, распада заједничке државе и трагичних последица. Док су се (републичке) политичке номенклатуре конфронтирале и увеле земљу у ратни сукоб и страдања, дотле су криминалне групе биле и остале (криминално) солидарне у остварењу профита. Организовани криминални гангови на просторима бивших југословенских република још више су учврстили сарадњу и међусобно помагали у прикривању извршилаца и трагова злочина. И даље од тога, дошло је до преливања криминала и организованих криминалних група у земље ЕУ и друге развијене државе. То је био аларм за официјелне органе новостворених држава да се активирају и интензивирају регионалну полицијску, правосудну и другу сарадњу у сузбијању организованог криминала.

У сузбијању организованог криминала у Србији данас се отишло доста даље, па су новелирани правни прописи и формиран специјализовани органи за борбу против организованог криминала. У складу с официјелном политиком о добросуседским односима и сарадњи у региону и генерално, МУП РС (полиција) и други органи узели су значајно учешће у међународној сарадњи у сузбијању организованог криминала. Поред полиције, значајан допринос борби против организованог криминала дају и правосудни органи – судови, јавна тужилаштва и јединице за извршење кривичних санкција. Свакако најважнији од њих у јавности су познати као: Специјални суд, Специјално тужилаштво за борбу против организованог криминала и Специјална притворска јединица за окривљене (оптужене) за организовани криминал.

1. Појам и карактеристике организованог криминала

а) *Појам* организованог криминала није једнообразно одређен у доктрини и пракси и то је већ на почетку био озбиљан проблем у сузбијању овог, поред тероризма, најопаснијег облика криминала. Појмовно одређење зависи од преовлађујућег правног система и амбијента у државама, па је сходно томе евидентна и разлика у приступу у појединим земљама. Истовремено, организоване криминалне групе користе поменуте разлике, инертност држава и бирократски приступу овој области али и другим областима, док је штета по државе и међународну заједницу ненадоднадива и јача мит о неуништивости мафије.

Управо су наведени аргументи били разлог да се приступи хармонизацији норми, уједначавању полицијске и судске праксе и јединственом појмовном одређењу организованог криминала. Подсећамо на то да у литератури постоји подела на екстензивно и рестриктивно одређење појма организовани криминал, која је више доктринарног карактера и без посебног практичног значаја. У екстензивном смислу, сматра се да постоји организовани криминалитет

када криминалне активности врши група људи, док се према рестриктивном смислу наводе подела рада извршилаца, употреба силе или претње у вршењу кривичних дела, затим корупција представника власти, обезбеђење политичке заштите и др.⁴ Слично појмовно одређење дају и други домаћи ауторитети у области кривичног права, криминологије и криминалистике, па поред стандардних елемената наводе противправну имовинску корист, екстрапрофит, везе с државним органима и настојање да се инволвирају у структуре власти.⁵

Подсећамо на то да је својевремено Конференција министара унутрашњих послова Немачке прихватила појмовно одређење према којем се „под организованим криминалитетом не подразумевамо само мафији слично паралелно друштво у смислу *'organized crime'*, него свесно и вољно заједничко деловање с њиме раде више лица ради вршења кривичних дела, уз коришћење модерне инфраструктуре и са циљем да се што брже остваре високи финансијски добици.“⁶

На основу усвојеног појма организовани криминал, Криминалистичка полиција Немачке утврдила је следеће тзв. опште индиције организованог криминалитета: а) квалитет извршења кривичног дела (планирање, стручно извршење, рационално коришћење профита), б) међународне релације извршења кривичног дела, в) тржишна прилагодљивост, г) хијерархија односа, д) конспиративност извршења (прикривање кривичног дела, предмета и извршилаца, промена идентитета, шифроване поруке, фалсификати), ђ) заштита осумњиченог (везе, корупција, најскупљи адвокати, високе кауције за одбрану са слободе, брига о породици осумњиченог), е) елиминација сведока оптужбе и „препарирање“ сведока одбране, ж) „ћутање“ оштећених и з) сумња на корупцију.⁷

Америчка председничка комисија (*President's Commission of Law Enforcement and Administration of Justice*) усвојила је готово идентично појмовно одређење организованог криминала у којем се наводи: „Организоване групе криминалаца учествују у свакој илегалној делатности која обећава максимум профита, уз минималан ризик мешања од стране правосуђа. Они нуде такву робу и услуге које желе милиони Американаца, чак и када законодавство квалификује ту робу и услуге као противзаконите. Организовани криминалитет обухвата хиљаде преступника који делују у оквиру сложених таквих структура, као што је свака велика корпорација. Његове радње нису импулсивне природе, него се пре јављају као резултат сложених прикривених операција, које се врше током многих година с циљем да себи потчине читаве области делатности и тиме неизмерно повећава свој профит.“⁸ Поменута комисија била је нарочито

4 Ђ. Игњатовић, *Организовани криминалитети – II део*, Београд, 1988, стр. 25.

5 М. Бошковић, *Организовани криминалитети*, Београд, 1998, стр. 7–8.

6 W. Steinke, „Das organisierte Verbrechen“, *Der Kriminalist*, No. 2, 1982, стр. 80–98.

7 Ж. Никач, Б. Симић, „Борба против организованог криминала – унутрашњи и међународни аспекти“, *Суйројскављање организованом криминалу – њравни оквир, међународни стандарди и процедуре*, КПА – Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2013, стр. 205–218.

8 *Ibidem*, стр. 205–518.

активна након убиства председника САД Џона Кенедија (1963, Далас), али су до данас остали непознати многи детаљи у вези с овим злочиним (политичка позадина, наручиоци, улога обавештајне заједнице, страни утицаји). Управо је овај случај показао колика је снага организованих криминалних група и мафије, а посебно у спрези с појединцима из политичког миљеа и терористима.

б) *Карактеристике* организованог криминалитета су у великој мери општеприхваћене у теорији и пракси развијених држава. Прва у низу јесте *мрежна структура* организације у чијем средишту је „криминална породица“ која окупља криминалне организације (групе, банде, гангови и др.). Даље следе *подела рада* између организација, *специјализација* извршилаца за поједине врсте кривичних дела и територију, *планирање* извршења кривичних дела, *насиље* приликом извршења, *заstraшивање* и претње, *хијерархија односа* (boss), „закон ћутања“ (*omerta*), *криминална солидарност* и др. Организација „криминалне породице“ је пирамидална и на њеном челу је високи савет у чији састав улазе „газде“ из свих организација, док се на челу савета налази „дон“ као врховни вођа који је, по правилу, из најимућније породице.⁹

Према типологији, криминалне организације су традиционалне, професионалне и прилагодљиве.¹⁰ Амерички криминални синдикат је познат као најстарија злочиначка организација традиционалног типа, основан је још давне 1931. и окупљао је велики број криминалних група. Од осталих организација у свету данас су активне: а) италијанска мафија (Cosa Nostra, Camorra, N'drangheta), б) руска мафија (екс-СССР – грузијске, чеченске и азербeјданске групе),¹¹ в) кинеска Тријада (Тајван, Хонгконг), г) јапанска Јакуза, д) колумбијски картели (Меделин, Кали), ђ) нигеријска организација, е) америчке организације и др. Разматрање појма организовани криминал подразумева да се подробније изуче све његове димензије – етиологија, феноменологија и виктимологија, али због просторних и других лимита указаћемо само на најважније.

2. Актуелни облици организованог криминала

Постоје различити облици организованог криминала и они се испољавају у различитим сферама друштва, привреде и ванпривреде. У доктрини и пракси доминира појам транснационални организовани криминал, који истиче у први план иноелемент, с обзиром на то да се организована криминална активност одвија на ширем географском подручју више држава. Појам транснационални организовани криминал заживео је још седамдесетих година прошлог века с циљем да се објасни покретљивост криминала (криминалаца), који превазилази све границе и угрожава више држава. Према Палермо конвенцији,

9 Ж. Никач, „Организовани криминалитет – неки нормативни и оперативни аспекти сузбијања у савременом тренутку“, *Правни животи*, бр. 9/3, Београд, 2003, стр. 87–109.

10 Ж. Сачић, *Организовани криминалитет у Хрватској*, Загреб, 1997, стр. 3–5.

11 А. Фатић, *Криминал и групна контрола у источној Европи*, Београд 1997, стр. 237–244.

под појмом *транснационални организовани криминал* подразумева се „кривично дело учињено у више држава, или је у вези или производи последице у више држава“.¹²

У оквиру Уједињених нација (УН) разматрано је питање организованог криминала на специјализованим конгресима о превенцији криминала и третману преступника. Наведено је да постоји више различитих облика транснационалног криминала као што су: прање новца, илегална трговина наркотицима, корупција (мито) јавних званичника, инфилтрација у легалне послове, изазивање лажног банкрота, преваре у вези с осигурањем, компјутерски криминал, крађа интелектуалне својине, илегална трговина оружјем, тероризам, отмица авиона, морска пиратерија, отмице на земљи, трговина белим робљем, трговина људским органима, крађа уметничких дела и културних добара, еколошки криминал и други злочини група организованог криминала.¹³ У литератури се наводе и други видови организованог криминала као што су: рекетирање, коцкање, лихварење, одлагање опасних материја, друге незаконите активности (кријумчарење цигарета, пиратско умножавање ауторских дела, имовински деликти, проституција, порнографија), лажни банкрот и преваре у осигурању.¹⁴

Према нашем мишљењу, најзначајнији облици организованог криминала у савременом друштву јесу илегална трговина наркотицима, корупција, прање новца и трговина људима.

а) *Илегална трговина опојним дрогама* је неспорно данас једна од најприсутнијих криминалних активности организованих криминалних група у свету. Разлог за то лежи пре свега у чињеници да илегални промет и трговина опојним дрогама доносе носиоцима ових активности енормну зараду. Нажалост, ова појава има и другу страну и то веома негативну, а то су погубне последице по конзументе, најчешће младе људе и њихове породице. У ширем смислу, угрожени су људско друштво, државе и међународна заједница у целини. Наравно да виктимолошку димензију овог облика организованог криминала треба посматрати у контексту заштите интереса појединца, јер опојне дроге нарушавају физичко и ментално здравље и угрожавају живот човека.

Нарко-криминал је веома присутан у свету због огромне зараде коју обезбеђује а као домино ефекат узрокује пораст других облика криминала, посебно оних с елементима насиља. Новински, полицијски и други извори свакодневно извештавају о повећању насиља на улицама великих градова у развијеним државама, док се у неким земљама чак води прави рат између државе и њених органа с криминалним ганговима. То је случај у Мексику који се на северу граничи са САД и стална је борба официјелних органа с

12 Закон о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01. Конвенција и допунски протоколи усвојени су у Палерму од 12. до 15. децембра 2000. године.

13 М. Бошковић, „Облици организованог криминалитета у нашем кривичном законодавству“, *Безбедносћ*, бр. 3/3, стр. 3–5.

14 Ђ. Игњатовић, „Организовани криминалитет – II део“, *о. с.*, стр. 69–87.

кријумчарима с обе стране границе, па је међудржавна сарадња предуслов опстанка на тим просторима.

Методологија рада организованих криминалних група кријумчара наркотика данас је развијена скоро до савршенства. У основи је позната уређена криминална организација која има своју структуру, функционише по принципу хијерархије и криминална мрежа обухвата произвођаче, купце, складиштаре, транспортере и дистрибутере према „потрошачким“ подручјима. Све учеснике у криминалном ланцу спаја велики профит и стога је јака њихова криминална солидарност, али се, с друге стране, појачава ривалитет криминалних група у борби за нова тржишта. Транснационалне организоване криминалне групе одавно су пробиле све баријере и прешле све границе, па је међународна сарадња држава и њихових органа императив опстанка модерног друштва.

Посебну димензију овом облику криминала даје енормна зарада наркокартела и с тим у вези јесте њихова огромна моћ у свакој заједници. Шефови наркокартела су веома утицајни у својим државама и директно утичу на бројна дешавања у заједници, па чак и на креирање државне политике и деобу власти у неким државама. Познато је да у појединим државама и регионима постоји изражен велики економски интерес да се поспешују производња и промет опојних дрога. Позната су подручја као што су Златни троугао (Бурма, Лаос и Тајланд), Златни полумесец (Пакистан и Авганистан) и друга у којима се узгајају и прерађују конопља, која је основ за производњу марихуане, опијум и хашиш. Одатле се даље транспортују у друге земље.¹⁵ Подсећамо и на остале криминалне организоване групе као што је турска мафија, која већ дуже време има водећу улогу у нашем региону и на Старом континенту. Наравно да су присутне и још увек утицајне албанска и руска мафија, друге источноевропске организације и домаће криминалне групе које се међусобно боре за превласт у региону. То се све рефлектује и на нашу земљу која има важан географски положај на нарко-рутама и стога је заинтересована за регионалну и ширу сарадњу у борби против илегалне трговине наркотицима.

б) *Корупција* је данас планетарна појава која озбиљно угрожава темеље људског друштва и цивилизације, све демократске тековине и доводи у питање будућност заједнице. У доктрини и пракси постоје различита појмовна одређења ове појаве, што зависи, пре свега, од правног система сваке државе, затим поднебља и других амбијенталних чинилаца. Тако је Светска банка за обнову и развој усвојила појмовно одређење према којем се под појмом корупција подразумева злоупотреба јавног положаја ради остваривања приватне користи.¹⁶

15 Шире: Г. Бошковић, *Организовани криминал*, КПА, Београд, 2011.

У Колумбији познати картели Cali и Medellin имају значајне везе с представницима власти и то је добило право грађанства у овој земљи, па се може говорити о заједничкој одговорности за незабележени галас наркоманије који је захватио САД и Европу. Поред ових картела присутни су од раније познати сицилијански гангови, који пак управљају међународним путевима кокаина.

16 Н. Теофиловић, *Корупција и њојина*, Београд, 2007, стр. 11 и даље.

Позната међународна организација за борбу против корупције *Transparency international* усвојила је слично појмовно одређење као и Светска банка, према којем се под корупцијом подразумева „злоупотреба поверења јавних овлашћења у приватну корист“.¹⁷ Основни елементи корупције су: јавна овлашћења (изворна или делегирана, у јавном или приватном сектору), злоупотреба овлашћења и остварење приватне користи (за себе или за другог).

У Републици Србији овај појам је ближе оређен одредбама кривичног законодавства и то посебно у глави XXXIII актуелног КЗ, у групи кривична дела против службене дужности. У овој глави наводи се више кривичних дела и то одредбе чл. 359–369. Када је реч о корупцији у ужем смислу, у питању су кривична дела трговине утицајем (члан 366), примања мита (члан 367) и давања мита (члан 368).¹⁸

Веома је важно истаћи да се корупција, пре свега, повезује с кривичним делима у области привреде, па је познавање појавних облика из ове области од изузетне важности. Корупција у привредним делатностима обухвата области као што су: промет робе и услуга, индустрија и грађевинарство, банкарство и друге финансијске установе, осигурање и др. Корупција у непривредним делатностима обухвата државне органе, јавне службе, запошљавање и друге области. Спрега политике, корупције и криминала предмет је посебне операције полиције и пажње државних органа. У сфери организованог криминала корупција је вероватно најважнији софтвер за рад организованих криминалних група, па се посебна пажња посвећује високим званичницима и носиоцима државних дужности који су њихова мета.¹⁹

в) **Прање новца** је специфичан облик имовинског криминала којим се прикривају постојање и порекло нелегално стечених средстава. Радња извршења има више модуса али је најважније убацивање „прљавих“ средстава у легалне финансијске токове. То се обавља трансформацијом, пребацивањем, размењивањем и прикривањем немешањем с легалним средствима, или на други начин. Поред нелегалног порекла новца, на тај начин се прикрива криминална делатност, а као крајњи циљ остварује се прање новца. Смисао је да се настави несметано коришћење прихода који су настали од криминалне делатности, као и избегавање сваке санкције за извршена кривична дела.²⁰

Прање новца је посебно актуелно у контексту деловања нарко-картела и оно прати најопасније облике криминала, пре свега организованог криминала и то у свим областима где се манифестује. Тако се прање новца изражава у утаји пореза, илегалној трговини наркотицима, илегалној трговини оружјем,

17 Ј. Роур, *Антикорупцијски љиручник – суйројсцавања корупцији или сисџем друшћивеној инџејријџеја*, Београд, 2004, стр. 3.

18 „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 103/13.

19 Ж. Никач, „Место и улога МУП РС у борби против корупције – међународни и унутрашњи аспекти“, *Корупција и људске слободе*, Удружење за међународно кривично право, Београд, 2009, стр. 408–424.

20 Г. Бошковић, *Прање новца*, Београд, 2005, стр. 23.

организованом коцкању, проституцији, рекетирању, процесима приватизације у бившим социјалистичким земљама и слично.

У криминалистичкој методологији наводи се да прање новца обухвата три основне фазе: а) „улагање“ новца у финансијски систем (прекидање везе између новца и незаконите активности којом је стечен), б) „прикривање“ опраног новца (новац убачен у легални финансијски систем пребацује с рачуна на који је положен на друге рачуне, у прикривању везе између новца и криминала од којег потиче), и в) „интеграцију“ новца („прљави“ новац се представља као новац који потиче од дозвољених послова).²¹

Последице прања новца су бројне и односе се на подривање друштвеноекономске стабилности држава, транспарентности и ефикасности финансијског система сваке земље. Прање новца доводи до нестабилности и економских поремећаја, смањења инвестиција, угрожавања започетих реформских процеса и губљења угледа државе, па с тим у вези и угрожавања националне безбедности.

г) *Трговина људима* је облик организованог криминала који није раније био познат на просторима некадашње СФРЈ, а актуелизован је након растакања југословенске федерације и веће порозности новоуспостављених граница на Балкану. У питању је облик криминала који обухвата територију више земаља, па га иноелемент додатно чини опаснијим и сложенијим.

Трговина људима обухвата више фаза: врбовање, транспорт и експлоатацију жртава. Поменуте фазе се у различитим облицима одвијају на територији више држава и то у земљи порекла, затим државама транзита и крајњег одредишта. Криминалистички оперативни рад на сузбијању овог облика криминала обухвата мултиагенцијски приступ, примену мера превенције, сузбијање и санкционисање извршилаца, заштиту жртава, међународну сарадњу и др. Као облици регрутације жртава трговине људима јављају се преваре у вези с послом у иностранству (обећање примамљивог посла), док се жртве доводе у заблуду о стварном стању и ситуацији у месту крајње дестинације. Жртве се транспортују и пребацују из земље порекла до крајњег одредишта према раније разрађеним каналима, док су у посао укључени трговци људима који су добро повезани и чине организовану међународну мрежу.²²

У погледу модуса извршења овог кривичног дела и сродних кривичних дела, у пракси је евидентирано да извршиоци одузимају документа жртвама, па су на тај начин жртве *de facto* лица без идентитета и потпуно зависна од трговаца. Као најчешћи облици експлоатације жртве помињу се: сексуална и радна експлоатација, продаја жртве другом лицу, принудно склапање фиктивног брака, незаконито усвајање деце, принудно учешће у оружаним сукобима, принуда на вршење кривичних дела, просјачење, успостављање ропског или сличног односа и трговина људским органима.²³

21 www.nbs.rs/internet/cirilica/55/55_7/index.html.

22 Шире: Ж. Никач, Б. Симић, „Борба против организованог криминала – унутрашњи и међународни аспекти“, *о. с.*, стр. 205–218.

23 *Ibidem*.

3. Правна регулатива сузбијања организованог криминала

Адекватна правна регулатива у материји сузбијања организованог криминала је претходни услов за нормалан и успешан рад свих субјеката ангажованих на сузбијању, као и претпоставка за успешну међународну сарадњу држава, националних полиција и међународних организација. У претходном делу је указано на неке од нормативних решења, па ћемо за потребе рада правне изворе (класично) систематизовати на међународне и унутрашње. У сваком случају, у савременој међународној заједници интенција је да се изврши хармонизација унутрашњих норми с прописима међународног права, а пре свега с одредбама важнијих конвенција, резолуцијама и другим документима.

а) Светска министарска конференција о транснационалном организованом криминалу (Напуљ, 1994) представља први значајнији искорак на међународном плану у борби против организованог криминала. На конференцији су усвојени Политичка декларација и Глобални план деловања против транснационалног организованог криминала, који су настали као резултат забринутости међународне заједнице стањем и кретањем организованог криминала. У овим документима изражавају се одлучност и одговорност учесника за спровођење закључака и препорука, неопходност сарадње на свим нивоима, хармонизација законских оквира, развој и модернизација средстава борбе против организованог криминала и друго.²⁴

У континуитету с препорукама и закључцима конференције, донета је Конвенција УН против транснационалног организованог криминала, с допунским протоколима (Палермо, 2000).²⁵ У питању је свакако најважнији међународни правни извор за борбу против организованог криминала у савременом тренутку, па ћемо укратко подсетити на нека од решења и института.

Познато је да је још раније усвојено неколико важних *међународних докумената* као што су: Конвенција СЕ против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци (1988), Конвенција СЕ о прању новца, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (1990), резолуције Интерпола о организованом криминалу (AGN/57/RES/17, AGN/58/RES/5), Резолуција СЕ о спречавању организованог криминала (1998), закључци (изјава) Лондонске конференције о организованом криминалу у ЈИЕ (2002), Декларација земаља чланица Јадранско-јонске иницијативе о сарадњи у борби против организованог криминала и трговином људима (2003) и друго.²⁶

Као важнији *међународни уговори* од значаја за борбу против организованог криминала јесу уговори закључени између најразвијенијих држава света. Као пример наводимо Уговор о међусобној сарадњи САД и Француске (1970), који је био од значаја за борбу против организованог криминала, посебно у

24 Doc. OUN E/Conf. 88/L. 4.

25 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 06/01.

26 Ж. Никач, Б. Симић, „Борба против организованог криминала – унутрашњи и међународни аспекти“, о. с., стр. 205–218.

сузбијању илегалне трговине наркотицима („French Connection“).²⁷ На идентичан начин поступиле су некадашње чланице југословенске федерације и земље у окружењу које су закључиле више билатералних уговора као што су: Споразум о сарадњи СЦГ и Словеније у борби против организованог криминала, незаконите трговине дрогама и психотропним супстанцама и других тежих кривичних дела, Споразум о сарадњи СЦГ и Хрватске, Републике Српске и Федерације БиХ о сарадњи на сузбијању илегалних миграција и организованог криминала, Споразум о сарадњи СЦГ и Мађарске о сузбијању организованог криминала, илегалне трговине опојним дрогама и психотропним супстанцама, тероризма и других видова криминалитета, Протокол о полицијској сарадњи СЦГ и Руске Федерације и друго.²⁸

б) *Унутрашњи њравни извори* од значаја за сузбијање организованог криминала јесу нормe унутрашњег права које свака земља доноси у складу с утврђеним процедурама. У нашој земљи су најважније нормe из области *кривичној законодавства*, и то Кривични законик (КЗ),²⁹ Законик о кривичном поступку (ЗКП),³⁰ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције других посебно тешких кривичних дела (ЗОНДОСОК),³¹ Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела,³² Закон о програму заштите учесника у кривичном поступку,³³ Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма³⁴ и друго.

Национална Стратегија за борбу против организованог криминала донета је 2009. године.³⁵ У питању је кровни документ у овој области, утемељен на актуелним позитивноправним прописима, међународним конвенцијама, декларацијама и резолуцијама, посебно билатералним и мултилатералним уговорима које је Република Србија потписала и ратификовала. Овој стратегији комплементарни су остали стратешки документи које је усвојила Влада РС, као што су: Национална стратегија за борбу против корупције, Национална стратегија за борбу против дрога 2009–2013, Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, Стратегија борбе против трговине људима у РС, Стратегија националне безбедности и друго.³⁶

Од великог значаја јесу и прописи којима су регулисани послови, организација и надлежност полиције и служби безбедности као што су Закон

27 I. Waller, *Policy Implications: Related to National and International Surveys*, Rome, 1993, p. 193–212.

28 Шире: М. Милошевић, *Организовани криминал – збирка њройиса са објашњењима*, Београд, 2003.

29 „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09 и 121/12.

30 „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.

31 „Службени гласник РС“, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11 и 32/13.

32 „Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 32/13.

33 „Службени гласник РС“, број 85/05.

34 „Службени гласник РС“, бр. 20/09, 72/09 и 91/10.

35 „Службени гласник РС“, број 23/09.

36 Влада РС, Генерални секретаријат, официјелни сајт: www.srbija.gov.rs (28. јун 2014).

о полицији,³⁷ Закон о Безбедносно-информативној агенцији (БИА)³⁸ и др. Поред ових прописа и органа који су њима предвиђени, значајну улогу имају и други органи који нису непосредно ангажовани у сузбијању организованог криминала, али могу да уступе поједине релевантне податке и корисна сазнања за сузбијање организованог криминала. У нашој земљи то су пре свега војно-безбедносни органи – Војно-безбедносна агенција (ВБА) и Војно-обавештајна агенција (ВОА)³⁹ и органи Министарства спољних послова – Служба за истраживање и документацију (СИД) и Служба безбедности (СБ), које су основане на основу ранијег Закона о службама безбедности СРЈ.

4. Специјализовани органи и механизми за сузбијање организованог криминала

Полазећи од суштине организованог криминала, изузетне друштвене опасности, великог узнемирења јавности и других околности, у већини држава прихваћен је став о неопходности његовог сузбијања пре свега ангажовањем специјалних органа који су посебно обучени. Поменути став заснован је на најбољој пракси и искуствима САД, Италије и других држава које су се прве суочиле с овим проблемима и успеле да у великој мери сузбију натезе облике организованог криминала.

У Републици Србији ово питање актуелизовано је непосредно пред атентат на председника Владе РС Зорана Ђинђића, који је први озбиљно покренуо питање борбе против организованог криминала у Србији (2001–2003). У првом тренутку јавност није била свесна тежине проблема с којим се тада срела млада демократска власт, али је до отрехњења дошло убрзо након Ђинђићеве погибије. Било је јасно да је организовани криминал реалност на просторима некадашње Југославије и у Србији, те да је потребна адекватна реакција државних органа и успостављање сарадње у региону и шире. Како је наведено, усвојен је Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције других посебно тешких кривичних дела (ЗОНДОСОК), којим су за најтежа кривична дела задужени посебни органи, који су овлашћени за примену специјалних истражних техника (СИТ) и метода (СИМ).

а) *Посебни органи* за сузбијање организованог криминала установљени су Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела и то: Тужилаштво за организовани криминал (раније посебно одељење за сузбијање организованог криминала ОЈТ у Београду – Специјално тужилаштво), Служба за сузбијање организованог криминала у оквиру МУП РС,

37 „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС и 92/11.

38 „Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 111/09.

39 „Службени гласник РС“, бр. 88/09 и 55/12 – одлука УС и 17/13.

Посебно одељење Вишег суда у Београду (првостепени) и Посебно одељење Апелационог суда у Београду (другостепени орган) и Посебна притворска јединица у Окружном затвору у Београду.⁴⁰

Тужилаштво за организовани криминал је неспорно водећи орган са становишта кривичноправног прогона извршилаца кривичних дела организованог криминала. Тужилаштво је надлежно за целу територију републике и за кривична дела организованог криминала, корупције и друга посебно тешка кривичних дела. Овлашћења тужиоца су велика и он може лишити слободе највише носиоце јавних функција у случају основане сумње да су извршили неко од кривичних дела из корпуса кривичних дела организованог криминала, без ограничења и изузетка.

Служба за сузбијање организованог криминала (СБПОК) јесте линијска служба у саставу Управе криминалистичке полиције (УКП) МУП Републике Србије, која је директно подређена тужиоцу за организовани криминал. Служба поступа у складу са свим захтевима, налозима и инструкцијама тужиоца. Служба у свом саставу има одељења за сузбијање наркотика, организовани, финансијски и високотехнолошки (ВТК) криминал. Посебно одељење Вишег суда у Београду је у првом степену надлежно за процесуирање извршилаца кривичних дела организованог криминала. У другом степену је надлежно Посебно одељење Апелационог суда у Београду. Одељењем руководи председник кога поставља виши старешина, односно председник Вишег суда и на мандатни период од четири године.

Посебна притворска јединица је издвојена јединица у саставу Окружног затвора у Београду (ранији назив ЦЗ – централни затвор) и у њој се мера притвора спроводи према осумњиченима за кривична дела из корпуса организованог криминала. Министар правосуђа својим актима ближе уређује организацију, рад и поступање према притвореним лицима у овој јединици и све у складу с актуелним ЗКП и Законом о извршењу кривичних санкција.⁴¹

Поред полиције, изузетно значајну улогу има БИА као агенција која обавља важне послове: а) заштите безбедности Републике, б) откривања и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка, в) истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике, и г) информисање надлежних државних органа и друге послове. Подсећамо да оперативци БИА имају и значајна полицијска овлашћења у обављању обавештајних, контраобавештајних и безбедносних послова. У питању су безбедносни послова који се односе на сузбијање и откривање кривичних дела организованог криминала, тероризма, против Уставом утврђеног поретка и безбедности Републике, тежих кривичних дела с иноелементима, против човечности и међународног права.⁴²

40 „Службени гласник РС“, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11 и 32/13.

41 „Службени гласник РС“, број 55/14.

42 Више: С. Мијалковић, *Национална безбедносћ*, Београд, 2011.

Савет за националну безбедност (СНБ) јесте кровни орган за координацију рада служби безбедности који је формиран на основу Закона о основама уређења служби безбедности РС.⁴³ На челу Савета је председник Републике и њему је директно подређен Биро за координацију рада служби безбедности, као најважније оперативно тело код нас.⁴⁴ Подсећамо да је донедавно бивши први потпредседник Владе РС био шеф Бироа за координацију рада служби безбедности, у којем својству је руководио и координирао активностима служби на сузбијању организованог криминала (пр. предмети 24 спорне приватизације, опт. Шарић и кријумчарење наркотика и др.).

б) *Процесно-правни механизми* за сузбијање кривичних дела организованог криминала, корупције и других изузетно тешких кривичних дела подробније су утврђени актуелним ЗКП. Тако се предвиђају *стандардне доказне радње* као што су: препознавање лица и предмета, заштита сведока, посебно осетљиви сведоци, заштићени сведок, провера рачуна и сумњивих трансакција и др. *Посебне доказне радње* предвиђају се у случајевима немогућности и отежаног прикупљања доказа као што су: тајни надзор комуникација, тајно праћење и снимање, симуловани послови, рачунарско претраживање података, контролисане испоруке и прикривени иследник (чл. 161–187).⁴⁵

Поменути механизми донети су на основу позитивних светских искустава водећих земаља света у овој области (САД, Немачка, Италија), као и у духу хармонизације наших прописа с Палермо конвенцијом о борби против организованог криминала. Мишљења смо да „нови“ механизми за супротстављање организованом криминалу у Србији омогућавају ефикасније откривање и кривично гоњење извршилаца ових дела. И даље од тога, они представљају значајан позитиван искорак у законодавној пракси и савременом схватању криминалистичко-оперативне делатности код нас, у складу с релевантним међународним стандардима у овој области.

Проблеми који су се јавили у примени ЗКП у погледу концепта тужилачке истраге и примени појединих правних института нису за занемаривање, али је потребно одређено време да се створи правни амбијент и систем за адекватну примену норми и критички осврт на поједина решења.

5. Међународна сарадња у сузбијању организованог криминала

У савременом друштву организовани криминал има веома изражену транснационалну црту, јер се кривична дела, извршиоци, оштећени, последице и други елементи манифестују на ширем међународном плану. Управо

43 „Службени гласник РС“, број 116/07.

44 Ж. Никач, „Реформа полиције у РС у функцији заштите од злоупотребе моћи, објављено“, *Злоупотреба моћи*, Удружење за међународно кривично право, Тара, 2014, стр. 384–394.

45 „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.

је иноелемент везивно ткиво које спаја како организоване криминалне групе и злочинце, тако и државе и њихове органе у сузбијању организованог криминала. Познато је да су мафијашке криминалне групе имале добру и непрекидну међусобну сарадњу и током ванредних ситуација, ванредних стања и ратних дејстава. То је био случај и на просторима некадашње СФРЈ, где су криминалне групе с ових простора имале перманентну сарадњу током година минулог грађанског рата, што им је ишло наруку, јер су некадашње југословенске републике биле у сукобу.

На идентичан начин реаговале су државе које су увиделе да је међународна сарадња у сузбијању организованог криминала императив опстанка целокупне међународне заједнице. Међународна сарадња држава одвија се на *билатералном, реионалном и мултилатералном* плану и заснива се на међународним уговорима, споразумима и другим документима. Као *субјектни* сарадње појављују се различити државни органи као што су: полицијски (полиција, службе безбедности, тајне службе), правосудни (суд, тужилаштво, судска полиција), царински (царина) и други (инспекторати, инспекције). Смисао сарадње јесте да се процесуира сваки осумњичени (окривљени, оптужени, осуђени) за извршено кривично дело, јер је једно од основних правила међународног кривичног права *aut dedere aut iudicare* (или изручи или суди).⁴⁶

Најважнији видови међународне сарадње држава у сузбијању (организованог) криминала јесу међународна полицијска и међународна судска сарадња, односно међународна кривичноправна помоћ. *Међународна полицијска сарадња* је претходница међународне кривично-судске сарадње и одвија се између полицијских органа држава, као и преко специјализованих међународних организација као што су Интерпол, Еуропол и др. У даљем тексту следи осврт на овај вид сарадње, посебно у погледу улоге, места и задатака МУП РС. Међународна кривично-правна помоћ је шири облик правосудне сарадње у кривичним стварима, а њени носиоци су правосудни органи (суд, тужилаштво, судска полиција и др.) а, по потреби, и други органи. *Екстрадиција* је акт сарадње између држава према којем једна држава изручује другој лице које се потражује поводом извршеног тешког кривичног дела, вођења истраге или (главног) судског поступка и извршења казне на основу правоснажне пресуде (одлуке) надлежног органа. Као акт правне помоћи, екстрадиција обухвата и извршење појединих процесноправних радњи (саслушање осумњиченог, сведока и оштећеног, експертизе и остало по замолници). Значајнији правни извор и основ међународне кривичноправне помоћи чине, пре свега, међународне конвенције и уговори.⁴⁷

а) Међународна организација криминалистичке полиције (Интерпол) јесте стожер међународне полицијске сарадње у борби против криминала,

46 Ж. Никач, *Транснационална сарадња у борби против криминалитета: Еуропол и Интерпол*, Београд, 2003, стр. 84–91.

47 *Ibidem*.

па тако и у сузбијању организованог криминала. Интерпол је специјализована међународна организација светске вокације, с веома дугом традицијом и изузетним угледом у свету. Ова организација је данас главни координатор активности које спроводе националне полиције држава чланица, НЦБ Интерпола држава чланица и остали субјекти који се баве сузбијањем криминала.

Интерпол је основан 1923, на конференцији у Бечу, у форми тадашње Међународне комисије криминалистичке полиције (*International Criminal Police Commission* – ИСПС). У годинама између два рата тадашње европске силе биле су свесне значаја који има међународна полицијска сарадња, па је ова идеја добила своје место у међународним релацијама. Утицај нацистичке Немачке и почетак Другог светског рата тренутно су замрзли идеју међународне полицијске сарадње преко Интерпола, али је идеја реафирмирана након завршетка рата и обнове рада Интерпола (1956, Статут). Данас организација броји 190 чланова и највећа је интернационална организација специјализована за полицијску сарадњу. Њен основни задатак јесте сарадња у борби против криминала и свих његових облика, а нарочито против свих видова организованог криминала и тероризма. Нормативно-правни основ за рад Интерпола у области сузбијања организованог и других појавних облика криминала чини више посебних међународних конвенција, уговора и других докумената.⁴⁸ На овом месту укратко подсећамо на велики значај сузбијања организованог криминала, јер је он главни извор финансирања терористичких група и активности у савременом тренутку (1999. – Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма).⁴⁹

У оквиру Интерпола постоји специјализована грана која обухвата пројекте за сузбијање организованог криминала и који предвиђају помоћ државама чланицама у вођењу међународних истрага. *Пројекти* су фокусирани на најважнија питања и подручја организованог криминала у свету, поједине регионе, трасе организованог криминала с иноелементима и др.⁵⁰ У истој функцији, Интерпол организује специјализоване курсеве, семинаре и друге видове обуке кадрова за борбу против организованог криминала. Даље је развијена Глобална полицијска мрежа И-24/7 посредством које се дневно размењују актуелни подаци између Централе и НЦБ (национални централни бирои) држава чланица, с напоменом да постоји идеја о проширењу мреже на националне царинске и имиграционе службе чланица. Командно-координациони центар Интерпола ради 24 часа седам дана у недељи. Захваљујући овом центру, обавља се размена ургентних информација и пружа помоћ државама. Ван централе Интерпола отворен је још један Командно-координациони

48 Ж. Никач, Б. Симић, „Борба против организованог криминала – унутрашњи и међународни аспекти“, *о. с.*, стр. 205–218.

49 Шире: Ж. Никач, „Актуелно стање и мере заштите од организованог криминалитета, објављено“, *Организовани криминалитет стање и мере заштите*, Београд, 2005, стр. 722–745.

50 Т. Лукић, „Борба против организованог криминала и тероризма на међународном нивоу“, *Правни живои*, бр. 12/06, Београд, 2006, стр. 548–550.

центар (2011, Аргентина), а планира се и отварање новог центра у Сингапуру у складу с материјалним могућностима.

б) *Еуропол* је полицијска организација у оквиру Европске уније (ЕУ) формирана на основу Споразума који је ступио на снагу 1. октобра 1998, а почео је с радом 1. јула 1999. године. Под називом Уред Европске полиције, Еуропол је основан на иницијативу Немачке ради ефикасније борбе против организованог криминала, тероризма и осталих најтежих појавних облика криминала.⁵¹

У послове Еуропола спадају размена информација, вршење оперативних анализа, сачињавање стратешких извештаја, формирање базе података (аналитичке радне датотеке и др.), стручна и техничке помоћ у истрагама које спроводе државе чланице и др. Основни циљ Еуропола јесте да се унапреди рад националних полиција и побољша размена података у области сузбијања организованог криминала, тероризма, корупције и осталих најтежих облика криминала у оквиру ЕУ. Правни статус Еуропола данас је побољшан, јер је новелама прописа о организацији ЕУ добио статус правног лица на буџету ЕУ (Европске комисије), али је недостатак чињеница да Еуропол није оперативан и да нема класичне полицијске ингеренције.

У контексту сузбијања организованог криминала, од значаја је нормативна основа за рад Еуропола, па се поред Уговора о ЕУ и Споразума о Еурополу помињу важнији *йодзаконски акѝи* за поједине линије и области рада (Правилник за формирање аналитичких датотека, Правилник о правима и обавезама официра за везу, Правилник о поверљивости информација и размени с другим корисницима и др.).⁵² Без обзира на то што нема оперативна овлашћења, Еуропол је изузетно значајан као центар за координацију активности и размену података између држава чланица и осталих субјеката с којима организација има сарадњу. Тако се годишње обради око 9.000 различитих предмета и оперативних анализа, који су основа за успешан оперативни рад националних полиција и специјализованих тимова. Еуропол је, такође, увео двадесетчетворочасовни систем рада и отворио флексибилни сервисни центар. По овлашћењу Савета министара ЕУ, Еуропол може да пружа подршку у припреми и спровођењу појединих истражних мера, координира оперативне мере преко заједничких тимова, захтева од држава чланица учешће у спровођењу и руковођењу истрагама и да пружа логистичку и другу подршку националним полицијама.⁵³

51 Ж. Никач, „Транснационална сарадња у борби против криминалитета: Еуропол и Интерпол“, о. с., стр. 150–159.

52 Т. Лукић, „Борба против тероризма на нивоу ЕУ и међународна сарадња“, *Зборник радова Правној факултету*, бр. 1/6, Нови Сад, 2006, стр. 275–278.

На самиту ЕУ у Финској (1999, Тампере) усвојен је познати *Тампере програ*м према којем се предвиђа формирање заједничких истражних тимова (*JIT – Joint Investigation Team*) за сузбијање незаконите трговине наркотицима, трговине људима и тероризма. У оквиру ових тимова предвиђено је и учешће експерата Еуропола као стручна подршка.

53 Б. Симић, Ж. Никач, „Место и улога Европола у међународној полицијској сарадњи“, *НБП*, бр. 2, 15, Београд, 2010, стр. 61–70.

в) *Шенгенски споразум* је нешто ужи вид међународне полицијске сарадње држава чланица ЕУ, јер се односи пре свега на земље потписнице истоимене конвенције и Споразума о примени. У питању је један од најцеловитијих аката сарадње у Европи који је настао услед експанзије организованог криминала и као резултат заједничких активности држава потписница. Споразум и Конвенција о примени споразума регулишу неколико важних питања као што су: а) контрола на унутрашњим границама и слобода кретања лица, б) азил, в) транспорт робе, г) информативни систем, д) безбедност и сарадња органа унутрашњих послова, ђ) правна помоћ (кривично-правне ствари, екстрадиција) и друго.⁵⁴

Шенгенски информациони систем (SIS) посебно је значајан због карактера и природе података које обухвата. Систем предвиђа размену података националних органа држава потписница међусобно и с органима других држава, пре свега у функцији сузбијања најтежих облика криминала. Мрежа овог система обухвата преко 50.000 компјутера (терминала) у државама чланицама, који су међусобно повезани и омогућавају свакодневну размену података.

Споразум посебно истиче неколико механизма међународне полицијске сарадње као што су *размена информација, прекогранично праћење и прекогранична ишера*. Поред ових и сродних мера и радњи Конвенција предвиђа посебан система веза, размену информација превентивног карактера и успостављање официра за везу преко деташмана.⁵⁵

Међународна полицијска сарадња у борби против организованог криминала, тероризма и других најтежих појавних облика криминала у ЕУ обавља се и путем других механизма, видова и облика као што су: Европски полицијски колеџ, Европске мировне снаге, Европска мрежа за превенцију криминала, сарадње шефова европских полиција, прекогранична сарадња полицијских служби и др.⁵⁶

6. МУП Републике Србије у процесу међународне полицијске сарадње

Правни статус МУП РС оквирно је регулисан одредбама Закона о министарствима којим су предвиђени поједина министарства, делокруг њиховог рада, надлежности, одговорност и друга питања.⁵⁷ Послови, организација, овлашћења, контрола рада и остала питања од значаја за рад МУП (полиције) подробније су регулисани одредбама Закона о полицији.⁵⁸ Према члану 7. тачка 11. истог прописа, предвиђено је да МУП организује међународну

54 Д. Лопандић, М. Јањевић, *Споразум из Шенгена: За Европу без граница*, Београд, 1996, стр. 205–225.

55 Ж. Никач, „Транснационална сарадња у борби против криминалитета: Еуропол и Интерпол“, *о. с.*, стр. 148–150.

56 Б. Симић, Ж. Никач, „Место и улога Европола у међународној полицијској сарадњи“, *о. с.*, стр. 61–70.

57 „Службени гласник РС“, број 44/14.

58 „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 63/09 – одлука УС и 92/11.

полицијску сарадњу, док се у члану 19. прецизирају видови сарадње, размена официра за везу и деловање иностраних и међународних полицијских служби на територији Србије. Поред тога, од значаја су и поједини подзаконски акти донети у складу са Законом о полицији и ради његове примене.⁵⁹

Тако се у члану 19. Закона предвиђа да полиција, у складу с важећим прописима и потврђеним међународним уговорима, предузима следеће: а) *размењује податке и обавештења*, б) предузима *мере* против тероризма, *организованог криминала*, илегалних миграција и других облика међународног криминала и нарушавања безбедности границе, в) успоставља *заједничка радна тела*, г) упућује на обуку и образовање припаднике полиције у иностранство, д) спроводи *обуку* у земљи за потребе полиције стране државе или међународне организације, у сарадњи с полицијама других држава, односно међународним организацијама.⁶⁰

У оквиру система МУП најважнији *субјекти* међународне полицијске сарадње су: Биро за међународну сарадњу и евроинтеграције, Управа за међународну оперативну полицијску сарадњу и други. У погледу сузбијања организованог криминала, изузетно важну улогу има матична линија рада Управе криминалистичке полиције, као и још неке линије рада (Управа полиције, Управа граничне полиције) и територијалне јединице (ПУ за град Београд и ППУ које гравитирају ка граничним подручјима).

а) *Биро за међународну сарадњу и евроинтеграције* (БМС) налази се у саставу кабинета министра унутрашњих послова и формалноправно је у рангу управа као линија рада. У функционалном смислу, Биро обавља протоколарне и нормативноправне послове у области међународне сарадње и контаката које остварује министар. Биро има и надзорну и контролну функцију према организационим јединицама МУП које остварују контакте с инопартнерима. Правни статус, улога и задаци БМС детаљније су регулисани подзаконским актима МУП РС.

Главне пословне процедуре Бироа обухватају послове као што су: а) преговори и закључивање међународних споразума, б) европске интеграције и хармонизација прописа с правом ЕУ, в) упућивање полицијских службеника у мировне мисије УН, г) координација међународне помоћи и друго.⁶¹

Веома је важна и улога БМС у припреми званичних контаката с инопартнерима поводом заједничких конференција, докумената и других активности на плану заједничке борбе против организованог криминала и организованих група. Укратко, Биро за међународну сарадњу и евроинтеграције нема оперативне

59 Ж. Никач, *Збирка прописа: Закон о полицији и подзаконски акти*, МУП РС, интерно, Београд 2008.
60 „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС и 92/11.

61 Ж. Никач, Б. Симић, „Улога и задаци МУП РС у међународној полицијској сарадњи, са освртом на формирање нове јединице за оперативну сарадњу“, Релевантна питања примене међународног кривично права у националном праву, Удружење за међународно кривично право, Тара, 2012, стр. 360–368.

ингеренције, али је важан део кабинета министра у погледу остварења међународних контаката и сарадње са страним службама и међународним субјектима.

б) *Управа за међународну ојерайивну йолицйјску сарадњу (УМОПС)* јесте линија рада у саставу Дирекције полиције МУП РС, која је формално основана 2010, као правни следбеник некадашњег НЦБ Интерпола Београд. Управа је основана јер је процењено да је НЦБ у великој мери прерастао своје капацитете, и да је неопходно да се новим видом организације одговори на повећане захтеве, потребе и изазове актуелног тренутка.⁶²

УМОПС је линија рада која има оперативне ингеренције и њене основне функције јесу контакти с надлежним страним и домаћим институцијама, размена информација, развијање интернета и других заштићених корисничких мрежа, расписивање потерница за лицима, трагање за лицима и предметима, организовање изручења на захтев овлашћених потражилаца и др. Изузетно значајан задатак односи се на креирање и ажурирање базе података о извршиоцима крив. дела, стања и кретања криминалитета и др. *Организација* ове линије рада је новелирана и у њеном саставу налазе се следеће организационе целине: а) Одељење за послове Интерпола, б) Одељење за послове Еуропола, в) Одељење за управљање информацијама, и г) Одељење за координацију осталих облика сарадње.⁶³

У погледу сузбијања организованог криминала и осталих најтежих облика криминала улога УМОПС је такође велика, јер у сарадњи с УКП и осталим линијама рада обезбеђују бољу координацију и сарадњу с инопартнерима и то посебно у региону.

Закључак

Организовани криминал, корупција и остали најтежи појавни облици криминала данас су најжалост свакодневица у савременом свету. Поред тероризма, организовани криминал је данас неспорно најтежи и најопаснији вид криминала, јер разара све поре друштва и прети да уништи све тековине људске цивилизације. Организоване криминалне групе, корупцијом и на друге начине, укључиле су се у многе органе појединих држава, па то даје посебну димензију овом проблему и додатно отежава борбу против овог зла.

Мере које су државе предузеле на унутрашњем плану – нормативне, оперативне и друге, нису довољне и потребна је заједничка међународна акција држава и међународних организација. Стога је од великог значаја усвајање Палермо конвенције о сузбијању организованог криминала и, с тим у вези, хармонизација унутрашњих норми и развој добре правне праксе. То је био случај са Србијом која је усвојила Закон о надлежности државних органа

62 Официјелна презентација МУП РС, званични сајт, www.muprs.gov.rs, Београд приступљено 25. маја 2014).

63 *Ibidem*.

у сузбијању организованог криминала (ЗОНДОСОК), корупције и других посебно тешких кривичних дела. У садејству са ЗКП и осталим прописима, овај закон је пружио основе за формирање специјалних органа правосуђа (тужилаштво, суд, извршење санкција) и полиције, као и примену специјалних истражних мера и техника (СИМ, СИТ).

Међународна сарадња у сузбијању организованог криминала и његових облика такође је веома развијена. Неспорни лидер у овој сарадњи је Интерпол као светска организација која има дугу традицију и највеће капацитете, док је на Старом континенту то Еуропол, који за сада окупља земље ЕУ, али има развијену сарадњу и с осталим државама. Када је у питању Србија, мислимо да је значајна регионална сарадња коју смо остварили с државама чланицама некадашње СФРЈ и осталим земљама у региону, јер је организовани криминал заједнички проблем и претња свима и стога је сарадња неопходна (пр. предмети Пуканић, Симовић и др.).

Мишљења смо да су почетни резултати у сузбијању организованог криминала, корупције и осталих најтежих облика криминала веома охрабрујући и да треба наставити с добром праксом и унапређењем појединих решења. У овој области постоје доста добра правна регулатива и стручни овлашћени органи с одговарајућим овлашћењима за рад. Генерална препорука јесте да се олакшају поједине процедуре и примена процесних механизма, јер је у пракси забележено да поједини осумњичени (окривљени, оптужени) злоупотребљавају процесна права и опструирају кривични поступак. Верујемо да би требало оснажити и борбу против осталих облика криминала, који не спадају у корпус организованог криминала, јер су и они опасност по друштво, посебно због мобилности и учесталости.

Литература

1. Бошковић, Г., *Организовани криминал*, КПА, Београд, 2011.
2. Бошковић, Г., *Прање новца*, Беосинг, Београд, 2005.
3. Бошковић, М., „Облици организованог криминалитета у нашем кривичном законодавству“, *Безбедносћ*, бр. 3/2003, МУП РС, 2003, Београд.
4. Бошковић, М., *Организовани криминалијетей*, Полицијска академија, Београд, 1998.
5. Водинелић, В., „Криминалитет с мрежном структуром и организовани криминалитет профита“, *Безбедносћ*, бр. 1/1992, Београд.
6. Игњатовић, Ђ., *Организовани криминалијетей – II део*, Полицијска академија, Београд, 1988.
7. Лопандић, Д., Јањевић, М., *Споразум из Шенјена: За Европу без граница*, група издавача, Београд, 1996.
8. Лукић, Т., „Борба против организованог криминала и тероризма на међународном нивоу“, *Правни живоић*, бр. 12/2006, Београд, 2006.
9. Лукић, Т., „Борба против тероризма на нивоу ЕУ и међународна сарадња“, *Зборник радова Правној факултетейта*, бр. 1/2006, Нови Сад.

10. Мијалковић, С., *Национална безбедност*, КПА, Београд, 2011.
11. Милошевић, М., *Организовани криминал – збирка њројиса са објашњењима*, Службени лист СЦГ, Београд, 2003.
12. Никач, Ж., Симић, Б., „Улога и задаци МУП РС у међународној полицијској сарадњи, са освртом на формирање нове јединице за оперативну сарадњу“, *Релевантна ишшања њримене међународној кривично њрава у националном њраву*, Удружење за међународно кривично право, Тара, 2012.
13. Никач, Ж., Симић, Б., „Борба против организованог криминала – унутрашњи и међународни аспекти“, *Суйројсџављање ојанизованом криминалу – њравни оквир, међународни сџандарди и њроцедуре*, КПА – Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2013.
14. Никач, Ж., „АКТУЕЛНО СТАЊЕ И МЕРЕ ЗАШТИТЕ ОД ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛИТЕТА“, *Ојанизовани криминалишџеј сџање и мере зашџишџе*, Београд, 2005.
15. Никач, Ж., *Збирка њројиса: Закон о њолицији и њодзаконски акџи*, МУП РС, интерно, Београд, 2008.
16. Никач, Ж., „Место и улога МУП РС у борби против корупције – међународни и унутрашњи аспекти“, *Корујџија и њудске слободе*, Удружење за међународно кривично право, Београд 2009.
17. Никач, Ж., „Организовани криминалитет – неки нормативни и оперативни аспекти сузџијања у савременом тренутку“, *Правни живој*, бр. 9/2003, Београд.
18. Никач, Ж., „Реформа полиције у РС у функцији заштите од злоупотребе моћи“, *Злоуџојшреба моћи*, Удружење за међународно кривично право, Тара, 2014.
19. Никач, Ж., *Транснационална сарадња у борби њројив криминалишџејџа: Еуроџол и Инџерџол*, Завод за уџбенике и наставна средства РС, Београд, 2003.
20. Рор, Ј., *Анџикорујџијски њриручник – суйројсџављање корујџији или сисџем друшџивеној инџејришџејџа*, Транспарентност Србија, Београд, 2004.
21. Сачић, Ж., *Ојанизирани криминалишџеј у Хрвајској*, МУП РХ, Загреб, 1997.
22. Симић, Б., Никач, Ж., „Место и улога Европола у међународној полицијској сарадњи“, *НБП*, бр. 2/2010, 15, Београд.
23. Steinke, W., „Das organisierte Verbrechen“, *Der Kriminalist*, No. 2/1982.
24. Теофиловић, Н., *Корујџија и њолишџика*, КПА, Београд, 2007.
25. Фатић, А., *Криминал и друшџивена конџирола у истџочној Евроји*, ИМПП, Београд, 1997.
26. Waller, I., *Policy Implications: Related to National and International Surveys*, UNICRI, Publication No. 49, Rome, 1993.
27. Закон о потврђивању Конвенције Уједињених наџија против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.
28. Doc. OUN E/Conf. 88/L.4
29. Закон о потврђивању Конвенције Уједињених наџија против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 06/01.
30. Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/05 и 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12 и 104/13.
31. Законик о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.

32. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције других посебно тешких кривичних дела, „Службени гласник РС“, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11 и 32/13.
33. Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 32/13.
34. Закон о програму заштите учесника у кривичном поступку, „Службени гласник РС“, број 85/05.
35. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 20/09, 72/09 и 91/10.
36. Национална стратегија за борбу против организованог криминала, „Службени гласник РС“, број 23/09.
37. Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 63/09 – одлука УС и 92/11.
38. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, „Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 111/09.
39. Закон о Војно-безбедносној агенцији и Војно-обавештајној агенцији, „Службени гласник РС“, бр. 88/09 и 55/12 – одлука УС и 17/13.
40. Закон о извршењу кривичних санкција, „Службени гласник РС“, број 55/14.
41. Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, број 44/14.
42. Закон о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
43. www.nbs.rs/internet/cirilica/55/55_7/index.html
44. www.fbi.gov.us
45. www.mup.gov.rs
46. www.srbija.gov.rs

INITIAL EXPERIENCES IN COMBATING ORGANIZED CRIME IN THE WORLD AND IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Zeljko Nikac

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

In this paper author discusses the organized crime as the most difficult form of crimes in modern time, its suppression in the world and actions of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia (police). The first section briefly indicates the concept, dimensions and forms of crime, organized crime and terrorism as the greatest threat to the survival of civilization in modern times. Given that conceptual definition depends on the prevailing legal system and the environment in the country, and is therefore evident differences in approach in that matter, the author in this case chose the conceptual definition set by the Criminal Police of Germany and the U.S. President's Commission of Law Enforcement and Administration of Justice. In the central part of the paper, the author states the characteristics and elements of organized crime, legislative and operational measures to combat organized crime at

the international level with special emphasis on the World Ministerial Conference on Transnational Organized Crime and the UN Convention against Transnational Organized Crime. When it comes to domestic legal sources relevant to combating organized crime in Serbia, the author points out the most significant legislation in the field of combating organized crime: the Criminal Code, Criminal Procedure Code, the Law on Organization and Jurisdiction of Government Authorities in Suppression of Organised Crime, Corruption other special serious crimes, the Law on seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, Law on the Protection of Participants in criminal Procedure, the Law on prevention of Money Laundering and financing of Terrorism etc... The author has pointed out as very important „National Strategy for Combating Organized Crime“ brought in 2009. Also in this section are described specialized agencies and legal procedural mechanisms for combating organized crime. Special attention is also devoted to the international police cooperation in the fight against organized crime at the level of Interpol and Europol. In the last part, the author exposes the activities of the Serbian police in combating organized crime, with an emphasis on international cooperation in the context of the application of the Republic of Serbia for joining the European Union. Concluding remarks include suggestions for the improvement of certain legislative solutions, operational activities and international cooperation.

ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ПОЛИЦИЈСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА ЕФИКАСНО ДЕЛОВАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ

Светлана Ристовић

Криминалистичко-полицийска академија, Београд

Апстракт: Да би се организација полиције адекватно креирала и спровела, неопходна су знања о улози, положају и значају полиције у друштву, о пословима које она обавља и критеријумима њиховог распоређивања и груписања, потребних средстава и метода за њихово обављање, затим, објективним и субјективним чиниоцима поделе полиције на унутрашње организационе јединице, њеним расположивим материјално-техничким ресурсима, правном положају, као и основним организационим проблемима који се могу јавити у великој организацијској формацији. Не смеју се занемарити ни друштвене прилике у којима се остварује полицијска делатност, као ни друштвени захтеви и очекивања.

Организација полиције мора да буде прилагођена конкретним условима у којима људи живе и раде (величина подручја, број становника и др.), како би била у могућности да непосредно, конкретно, хитно и хумано поступа на сваком месту где то разлози безбедности захтевају.

У раду се казује о основним елементима полицијске организације уз сагледавање њиховог утицаја на ефикасније деловање полиције. То су следећи елементи: (1) циљ, (2) људски ресурси, (3) материјално-техничка средства, (4) организациона структура и (5) правни статус.

Кључне речи: полицијска организација, елементи полицијске организације, циљ, људски ресурс, материјална средства, организациона структура, правни статус

Увод

Свуда у свету се, као и код нас, унеколико друкчије уређује организација полиције него других органа државне управе. Разлози су многобројни и разноврсни. Они најзначајнији јесу разлике између полиције и других органа које се односе на: задатке, људство, унутрашњу организациону структуру, методе

и средства рада, посебна права и друга професионална правила рада. „Разуме се, самосталност и аутономност полиције и у нашем правном систему је релативна. Као државни орган и код нас је полиција само део шире целине – субјект који обавља одређене државне послове у име и за рачун државе као те целине. Делатност полиције је само полицијска делатност државе. Држава јој, као свом инструменту, мора омогућити да увек буде оно што је њена бит – компетентан и квалификован стручни орган за послове безбедности државе и њених грађана, преко којег држава остварује и своје правне функције у области безбедности.“¹

Да би се организација полиције адекватно спровела, неопходна су знања о улози, положају и значају полиције у друштву, о пословима које она обавља и критеријумима њиховог распоређивања и груписања, потребних средстава и метода за њихово обављање, те објективним и субјективним чиниоцима поделе полиције на унутрашње организационе јединице, као и њеним расположивим материјално-техничким ресурсима, правном положају, као и основним организационим проблемима који се могу јавити у великој организацијској формацији. Не смеју се занемарити ни друштвене прилике у којима се остварује полицијска делатност, те друштвени захтеви и очекивања.

Организација полиције мора да буде прилагођена конкретним условима у којима људи живе и раде (величини подручја, броју становника и др.), како би била у могућности да непосредно, конкретно, хитно и хумано поступа на сваком месту где то разлози безбедности захтевају. Поред тога, организација треба да буде таква да обезбеди „јединственост у обављању полицијских послова ради најефикасније и најрационалнијег коришћења кадрова, опреме, средстава, система обуке и усавршавања и примене професионалних техника и метода.“²

У раду се, поред навођења коришћене литературе, увода и закључка, казује о основним елементима полицијске организације уз сагледавање њиховог утицаја на ефикасније деловање полиције. То су следећи елементи: (1) циљ, (2) људски ресурси, (3) материјално-техничка средства, (4) организациона структура и (5) правни статус.

Елементи организације полиције

Многобројни су фактори који утичу на организацију полиције. Они се могу разврстати на:³

Посредно утицајне факторе у које се убрајају: (1) друштвени развој и потреба прилагођавања организације полиције условима и захтевима новонасталих друштвених потреба, ради њиховог остваривања; (2) положај (место и улога) полиције у постојећој организацији и надлежности органа државне управе.

1 С. Милетић, *Полицијско право*, I књига, Београд, 1997, стр. 216.

2 Закључак Владе Републике Србије од 11. априла 2002. године.

3 Шире о факторима који утичу на организацију полиције и њеним елементима: М. Талијан, и др., *Организација и услови униформисаних припадника полиције*, Београд, 2001, стр. 89–117 М. Талијан, М. М. Талијан, *Општи и безбедносни менаџмент*, Бања Лука, 2011, стр. 228–237.

Нейосредно ойредељујуће факторје у које се убрајају: (1) утицаји надлежности полиције тј. врста, садржај и природа полицијских послова и њиховог обављања (применом одређених метода, *средства* и овлашћења); (2) утицаји друштвених стања у којима се обављају полицијски послови (мирнодопско или кризно стање).

Тренујно ушйицајне или ййзв. сийуационе факторје у које се убрајају: (1) конкретни радни проблеми и амбијент у коме се обављају полицијски послови; (2) расположиви ресурси (кадрови, материјално-техничка средства и друго); (3) могућност примене одговарајућих метода, средстава и овлашћења и могућност примене иманентног облика метода и система радног организовања, као и руковођења јединицама полиције.

Полицијска организација, као и све организације, има више елемената који се налазе у међусобним односима и везама, представљајући целину. То су следећи основни елементи: (1) циљ, (2) људски ресурси (кадрови), (3) материјално-техничка средства, (4) организациона структура и (5) правни статус.

1. Циљ

Циљ или сврха организације је жељена ситуација коју организација тежи да постигне одговарајућом акцијом.⁴ „Када се говори о полицијској организацији, онда је циљ недвојбено остваривање повољног безбедносног стања, односно заштита основних друштвених вредности. Прокламовани циљеви полицијске организације остварују се вршењем полицијских послова и задатака. Скуп свих послова и задатака, у ствари, сачињава јединствени циљ полицијске организације.“⁵

Циљеви полицијске организације имају јавноправни карактер и утврђују се стратешким, законским и другим прописима. Стратегија развоја МУП-а РС (2011–2016),⁶ утврђујући мисију, визију и вредности полиције казује шта је циљ (сврха) постојања полиције у нашој земљи, и истовремено показује у ком правцу и на који начин ће се зацртани циљеви остваривати. Закон о полицији⁷ прописује да се полицијски послови обављају с циљем и на начин да се сваком обезбеди једнака заштита безбедности, права и слобода, примени закон и подржи владавина права. Ипак, и поред такве нормативне прецизности, неопходно је још много тога да оно што је прописано практично и заживи.

Између циљева полицијске организације који су утврђени правом и друштвене улоге полиције требало би да постоји висок степен сагласности. Пошто су циљеви полицијске организације у прописима одређени на уопштен начин, потребно је поставити ближе циљеве полицијског рада у одређеном периоду и обезбедити усмереност рада према тако конкретизованим циљевима.

4 Д. Кавран, *Наука о уйрављању, Орјанизација, кадрови, руковођење*, Београд, 1991, стр. 132.

5 Д. Јовичић, *Орјанизација и надлежности йолиције*, Бања Лука, 2008, стр. 48.

6 www.mup.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategija-razvoja-MUP-2011-2016.h (приступљено 25. маја 2014).

7 „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 63/09 – одлука УС и 92/11, члан 11.

Овлашћење за овакве активности имају влада или други надзорни органи и врх полицијске организације, а те активности обављају се у виду програмирања рада полицијске организације и њеног усмеравања током периода за који се програм доноси.⁸

Самим тим што води политику и извршава законе, усмерава и усклађује рад министарстава, Влада утиче на конкретизацију циљева полицијске организације. Не треба заборавити ни обавезу министра да подноси извештаје Влади из свог делокруга рада. Ипак, мора се имати у виду да је постављање циља само мисаони процес, који подразумева предузимање конкретних корака у правцу његове реализације. То је комплексан и дугорочан процес који се не може одвијати стихијски, већ плански и организовано, на ефикасан и рационалан начин, уз поштовање начела законитости. У том процесу спровођења у живот конкретног циља пресудну улогу има полицијски менаџмент са својим знањем и искуством.

Циљеви делују мотивишуће и усмеравајуће, и зато полицијски менаџери морају добро да осмисле циљеве које ће потом пренети свим припадницима полиције, који с њима морају бити упознати да би ефикасно деловали. Добро осмишљеним циљем сматра се онај циљ који је: написан у смислу исхода, а не у смислу поступака, затим, онај циљ који је мерљив и квантитативан, јасно временски одређен, написан, изазован али достижан.⁹

Посебна одговорност менаџера у полицији јесте да циљеве који су донети на врху полицијске организације, односно од стране топ-менаџмента, деле и специфицирају приликом преношења на ниже организационе нивое као субординиране циљеве. На тај начин они усмеравају, воде и утичу на ефикасно радно понашање сваког припадника полиције. Ово само у случају да је хијерархија циљева усклађена, да су циљеви појединачно јасни и јединствени, што често није случај када на остварењу истог циља (задатка) раде различите организационе јединице полиције.

Може се закључити да су добро дефинисани, постављени и хармонизовани циљеви евидентно важни за ефикасно деловање полиције, а кључну улогу у томе има полицијски менаџмент. Ово због тога што када дефинише и пренесе циљ, полицијски менаџер развија планове за његово постизање, даје своје тумачење и виђење поступка за остваривање постављених циљева односно задатака и превазилажење проблема на том путу.

Важно је нагласити да се приликом остваривања постављених циљева полиција мора придржавати начела тзв. темпоралног јединства. То значи да за време обављања послова заштите безбедности државе полиција мора да води рачуна да то не иде на штету грађана, већ да се истовремено оствари и њихова безбедност и обезбеди остваривање других уставом и законом утврђених права.

8 Шире о циљевима полицијске организације: Б. Милосављевић, *Наука о полицији*, Београд, 1997, стр. 435–440.

9 О карактеристикама добро осмишљених циљева видети више у: S. Robbins, M. Coulter, *Менаџмент*, Београд, 2005, стр. 166.

2. Људски ресурси

Људи као субјективни елемент сваке организације представљају кључни фактор њене успешности. Организација без одговарајућих кадрова не значи много, јер су људи они који остварују циљеве организације. Вештина одабирања и распоређивања кадрова, предвиђања кадровских потреба, одређивање њихових дужности и овлашћења у процесу рада, као и обучавање и стручно изграђивање кадрова током рада, назива се управљање кадровима односно управљање људским ресурсима.¹⁰

Полиција је велика организациона структура која обавља разнородне, сложене и обимне послове, што претпоставља запошљавање великог броја људи. Снага сваке организације, па тако и полиције, почива на људима, њиховој обучености, стручности, увежбаности, умешности и моралним квалитетима. Од посебног је значаја распоређивање људи на одговарајућа радна места на којима могу најбоље доћи до изражаја њихови радни и стручни квалитети – ресурси, те тако могу дати свој највећи радни допринос. Незадовољавајућа кадровска политика често је узрок најозбиљнијих недостатака у остваривању постављених задатака полиције, као и других органа и организација уопште. Повећање стручности и људских (моралних) квалитета запослених у полицији јесте сигуран пут ка постизању позитивних резултата.

Кадрови се могу посматрати у ширем и ужем смислу. Под кадром полицијске организације у ширем смислу подразумевају се сви запослени, независно од степена школске спреме, врсте послова које обављају и положаја који заузимају. Кадрови у ужем смислу јесу само они запослени који чине стручно особље, тј. особље које обавља послове одређеног, вишег нивоа сложености и које за обављање таквих послова треба да, уз друге квалитете, поседује адекватан степен школске спреме и радно искуство.¹¹ Полиција има веома разнородну кадровску структуру. Закон утврђује да полицијске послове обављају полицијски службеници које чине: /1/ униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења. Они се називају овлашћеним службеним лицима и /2/ запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези с полицијским пословима и обухватају послове противпожарне заштите, издавања оружја, посебне регистрације и издавање дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција, као и друге послове који имају безбедносни и поверљиви карактер и које министар унутрашњих послова може овластити да обављају одређене полицијске послове.

С обзиром на то да се делатност полиције по својој природи и карактеру разликује од делатности других органа државне управе, самим тим се и полицијски службеници по својим правима, дужностима и одговорностима

¹⁰ У актуелном времену у нашој полицији спроводи се миграција с кадровеке функције на управљање људским ресурсима.

¹¹ Б. Милосављевић, *о. с.*, стр. 506–507.

разликују од државних службеника у другим органима државне управе. Управно због тога се Законом о државним службеницима уређују сва питања која се односе на државне службенике, а Законом о полицији само специфична питања која се односе на полицијске службенике, што значи само у оном делу у којем се њихов положај разликује од других државних службеника.

Да би били способни и спремни за остваривање полицијског позива и обављање полицијских послова, полицијски службеници морају поседовати одређене здравствене и психофизичке способности и склоности. Поред тога, морају поседовати одређена општа и посебна (стручно-специјалистичка) знања и вештине, као и потребна радна својства и навике. Морају бити потпуно професионално оспособљени због осетљивости посла која се огледа, с једне стране, у овлашћењу да штите безбедност грађана и поштују њихова људска права и слободе, и, с друге стране, право да употребљавају средства принуде.

У Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова (2011–2016) истиче се да највећи изазов представља успостављање савременог система за управљање људским ресурсима. Констатира се да је потребно развити капацитете за планирање кадрова и селекцију кандидата, праћење и управљање каријером током радног односа, основну и специјалистичку обуку. Значај питања људских ресурса за успех реформе полиције у целини изражен је у тој мери, да захтева сталну пажњу.

Судећи по емпиријским истраживањима, управљању људским ресурсима у полицији још увек се не посвећује довољно пажње, нити се схвата његов прави значај. То није добро зато што управљање људским ресурсима има директан утицај на ефективно и ефикасно обављање полицијских послова и омогућава да се код сваког припадника полиције препознају и активирају његове најбоље особине, знања, вештине и навике, а не да оне буду „ограничене“ површним описима радних меса. Само искрено и предано поступање менаџера у полицији с људима довешће до развијања радних и стручних квалитета и својстава припадника полиције, осећања припадности и позитивног односа према полицијској професији, па сами тим и до веће ефикасности полиције.¹²

3. Материјално-техничка средства

Средства су значајан елемент сваке организације, па и полиције. За реализацију својих циљева, полицијска организација мора имати одређена економска добра. Та добра чине материјални елемент организације и могу се поделити на техничка и финансијска (или материјална средства у ужем смислу).

Закон о полицији прописује да министар, на предлог директора полиције, утврђује објекте и подручје објеката које употребљава полиција. Министар, такође, прописује и мере за њихово обезбеђивање. Полиција може да има

¹² М. Талијан, М. М. Талијан, С. Ристовић, *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Београд, 2013, стр. 97.

посебне зграде и/или просторије или може користити просторије Министарства унутрашњих послова, заједно с другим организационим јединицама. Те просторије могу бити разноврсне намене: за смештај оружја и опреме, за привођење и задржавање лица, за дежурство, за обављање одређених техничких послова, као што су ауто-сервиси и разне друге радионице, за средства везе и криптозаштите, за аутоматску обраду података, физичко, техничко и противпожарно обезбеђење. Исто тако, полиција поседује различите објекте намењене за смештај и исхрану припадника полиције, рекреацију и одмор, спортске активности, културне и забавне активности, савремена средства и кабинете за наставу, сале за специјално физичко образовање.

Због обима, садржаја и сложености посла које полиција обавља, техничка средства која она користи су бројна, разноврсна, скупа, наменска, а морају бити и што савременија односно, треба да иду у корак с најновијим техничко-технолошким достигнућима. Закон о полицији прописује да полиција ради обављања законом утврђених послова употребљава возила, пловила, наоружање и посебну опрему. Тако она поседује многобројан и разноврстан возни парк, хеликоптере, пловне објекте, затим оружје, муницију и опрему, средства која се користе при примени полицијских овлашћења, као и специјална криминалистичко-техничка средства за увиђаје, средства за опремање посебних и специјалних јединица и другу најразличитију опрему и инвентар, који се користе код уобичајених административних послова, па до чисто полицијских послова.

Због вредности и значаја коришћења наведених и других материјално-техничких средстава, а ради остваривања циљева основне делатности полиције, полиција спроводи посебне мере заштите средстава и опреме. Њихову врсту и начин спровођења прописује министар на предлог директора полиције.

Материјално-техничка средства неопходан су елемент полицијске организације и у директној су вези с њеном ефикасношћу. У њих се мора континуирано улагати да би се обезбедили услови за успешан рад и пожељан стандард деловања полиције. То посебно долази до изражаја у данашњем времену великих и брзих технолошких промена, нарочито у сфери информационих система који постају мање гломазни, а све моћнији и софистициранији, микропроцесори су бржи и снажнији, а све више уобичајени електронски састанци, аутоматске службе, нови модели обављања пословања у електронској ери и сл. Да би ефикасније деловала, полицијска организација мора се прилагођавати великом технолошком напретку који радикално мења фундаменталне начине по којима су организације структурисане. Тако, на пример, за остваривање делатности планирања, неопходно је располагање информационим и другим технологијама, којима се обезбеђују читаве базе релевантних података и њихова обрада. Затим, за остваривање других делатности (доделе задатака и контроле) неопходна су савремена и заштићена средства везе, којима се преносе акти у вези с доношењем и спровођењем одлука.

Очигледно је да су материјално-техничка средства с којима полиција располаже и њихово коришћење у директној вези с њеном ефикасношћу. Уколико

материјални ресурси којима полиција располаже не допуштају (и не подржавају је) у постизању планираних активности без обзира на покушај и труд који се предузима, онда је њихово пуко одржавање много скупље него куповина и додатна финансијска улагања у овај ресурс полиције. Због тога ефикасно полицијско деловање захтева примену савремених и скувих техничких средстава, „чија се рационалност не мери њиховом економском ценом, већ степеном њиховог коришћења, квалитетом и ефектима остваривања“.¹³

Финансијска или новчана средства служе за непосредно подмирење одређених трошкова рада, за плате запослених, материјалне трошкове, за набавку и одржавање техничких средстава, за инвестиционо одржавање и инвестиције, за делатност школовања, стручног оспособљава и усавршавања кадра, за посебне намене. Ова средства се обезбеђују у државном буџету који се доноси на годишњем нивоу.

Министарство унутрашњих послова односно полиција не ствара самостално средства за свој рад, већ их добија из државног буџета. Полиција је, поред просвете и здравства, међу највећим буџетским корисницима. „Тако, на пример, за трошкове канадске полиције се каже да су енормни, а за америчку полицију да њена потрошња има размере великог бизниса.“¹⁴

Ипак, Министарство унутрашњих послова може остваривати допунска средства у вези са својом основном делатношћу, односно у складу с послови-ма који су у функцији безбедности и евиденцијама из његове надлежности, а која имају својство сопствених прихода.¹⁵ У време велике економске кризе и сиромаштва земље ову могућност коју закон допушта треба што више користити и на тај начин стицати средства за полицију, ослобађајући истовремено државни буџет додатних трошкова.

4. Организациона структура

У одређивању организационе структуре као елемента органа државне управе, у чијем саставу је и полиција, мора се најпре напоменути да се појму државног органа може прићи са структуралне и с функционалне стране. Структурално, он је један од кључних делова државног апарата, конститутивни елемент државне организационе целине. Истовремено, сваки државни орган је релативно засебан субјект односно организација. Функционално, државни орган је вршилац државних активности, и то претежно ауторитативних државних послова.

Организација има интерне и екстерне елементе. Интерни елементи могу бити статички и динамички. Статички су: /1/ људи, /2/ средства и /3/ правна

13 М. Талијан; М. М. Талијан, *о. с.*, стр. 234.

14 V. A. Leonard, H. W. More, (1993), *Police Organization and Management* (8th ed.), Westbury, NJ, The Foundation Press, p. 263 etc. – наведено према: Б. Милосављевић, *о. с.*, стр. 465.

15 Правилник о врстама услуга чијим пружањем Министарство унутрашњих послова може да остварује допунска средства, „Службени гласник РС“, бр. 64/06 и 71/07, чл. 2.

и ванправна правила организације о понашању и методима рада унутар ње. Динамички интерни елемент сваке организације је мрежа односа и процеса који се у њој одвијају. Екстерне компоненте сваке организације јесу општа сврха и релације те организације с појединцима и групама ван ње, с различитим другим субјектима, социјалним подсистемима, па и друштвом у целини.¹⁶

Свака организација има формалну и неформалну структуру.¹⁷ Док је формална структура организације одређена важећим правним прописима (због чега се често назива „званична“ структура), неформалну структуру организације одређују сами запослени и чини је систем личних и друштвених односа који се развијају међу људима у току њихових интеракција у формалној структури.

Неформална структура организације успоставља се деловањем извесних психосоцијалних фактора. Током заједничког рада, људи стварају одређене међусобне везе, којима основ може бити у заједничкој професији, слагању у ставовима, сличности васпитања и политичких уверења, социјалном пореклу, заједнички проведеном слободном времену, амбицијама. И неформална структура има своја правила, само она нису писмено формулисана, као што је то случај с формалном организационом структуром, и настају спонтано под утицајем персоналних и социјалних фактора. Правила неформалне структуре настају и развијају се како се развија и формална структура организације.

Код формалне организационе структуре први моменат од којег се полази у њеном утврђивању јесу циљеви и задаци организације. Унутрашња структура организације представља утврђени распоред послова и систем међусобних веза између запослених у организацији. Како су организације састављене од различитог броја људи који обављају различите послове и притом користе одређена средства, потребно је да се утврди распоред послова и да се установе уже организационе целине у које ће се ти људи и средства груписати, као и да се између њих успостави систем веза који ће омогућити функционисање организације. Структура и везе међу људима успостављају се смишљено и оне чине онај квалитативни корак који претвара групу људи у складну целину (организацију) у којој се знају место и улога сваког појединца. Једном успостављена организација подложна је променама и дограђивању.

Односи у једној организацији могу бити интерни (тј. унутар организације) и екстерни (тј. са субјектима изван организације). Унутар полицијске организације и окружења одвијају се стална комуникација и интеракција тј. међусобни утицај. Те комуникације се могу одвијати формални и неформалним путевима. Рад полиције је у великој мери усмерен и заснива се на комуникацији са субјектима изван полиције, а нарочито грађанима и субјектима у локалној заједници.

16 Упореди: Е. Пусић, *Наука о ујрави* (12. измењено и допуњено изд.), Загреб, 2002, стр. 166; З. Томић, *Ујравно љраво, Систем* (4. дотерано изд.), Београд, 2002, стр. 208–209; Д. Милков, *Организација ујраве*, Нови Сад, 1993, стр. 7–8.

17 О формалној и неформалној структури више видети у: Б. Марковић, *Наука о ујрављању*, Крагујевац, 2003, стр. 100–105.

Да би организациона структура неке организације, па наравно и полицијске, била успостављена на начин који је применљив и ефикасан у пракси, потребно је уважавати одређена начела и принципе организовања и мере организационог повезивања, као што су: (1) начело поделе рада, тј. рашчлањавања радног процеса (поступака реализације циљева и задатака) на послове појединих извршилаца, с циљем специјализације, типизације и стандардизације рада; (2) начело кохезије и координације, тј. целисходност повезивања рада људи у јединствени радни процес и подређивање њиховог деловања једном центру; (3) принцип централизације и децентрализације; (4) принцип хијерархије или правилног успостављања односа између руководећих и радних функција, као и између општих и специјалних функција; (5) принцип концентрације послова према њиховој сродности, тј. тежње да се сродни послови обједине у одговарајуће целине; (6) принцип правилног повезивања појединачног и колективног рада, тј. правилно уклапање рада појединаца у рад колектива; (7) принцип спроводљивости контроле како би се обезбедило ефикасно контролисање радног процеса; (8) реални и територијални систем организације који у основи значи стварање организационих јединица по врсти послова (делокруга) које врше или према територији на којој се послови врше; (9) монократски и у могућој мери колегијални принцип у начину рада, одлучивања и доношења одлука; (10) линијски принцип, који се заснива на апсолутној хијерархији и представља тип вертикалне организације; (11) принцип функционалне организације, чију суштину чини оснивање организационих јединица на бази функција или врсте послова; (12) штабско-линијски принцип организације, као мешовити облик линијске и функционалне организације; (13) принцип јединства организације, који се остварује постављањем јединствених задатака, разумевањем проблема организације свих запослених, економском зависношћу нижих органа од виших, правилним распоредом права и дужности на ниже и више органе, контролом над извршењем задатака; (14) метода локалног (хоризонталног) повезивања свих служби уз вертикално функционално повезивање; /15/ метода повезивања путем централизоване инспекције и друго.¹⁸

Организациона структура полиције условљена је различитим факторима, од којих су неки објективни, а неки субјективни. Објективни су, рецимо, величина државе, територијална организација државе, извори и облици угрожавања, друштвене вредности које се штите, док су субјективни размишљања руководних кадрова у полицијским организацијама.¹⁹

Ефикасност, рационалност и економичност организације понајвише зависи од карактера и вредности структуралних веза и односа унутар организације. Свака велика организација, дакле и полицијска, и поред различите делатности и циљева у односу на друге организације, суочава се с питањима које и какве

¹⁸ Наведена начела и принципи садржани су у: Н. Стјепановић, *Уравно право ФНРЈ*, Београд, 1958, стр. 83–100 и С. Милетић, М. Талијан, *Јавна безбедност*, Нови Сад, 2011, стр. 204–205.

¹⁹ Д. Јовичић, *о. с.*, стр. 55–56.

организационе јединице да утврди (образује), како и којим организационим формама да их повеже у складну целину, којим методама и средствима да обезбеди јединствено планирање, усмеравање, координирање, контролу, одговорност, као и с другим питањима унутрашњег организовања и функционисања.²⁰

Све више се заговара стварање организационе структуре која одсликава промену технолошких чинилаца и фактора средине – тзв. ситуациона организациона структура. Ово због тога што постоје ситуационе променљиве које утичу на организационо пројектовање. Оне обухватају разне технолошке чиниоце који се односе на природу рада и факторе окружења који су повезани са друштвено-економским и правно-технолошким развојем. Пошто се ове ситуационе променљиве мењају, често долази до прилагођавања организационе структуре.²¹

Уколико се наведена начела, принципи односно мере правилно примењују, она у довољној мери гарантују успешно функционисање сваке организације, па и полицијске. Међутим, организациона структура полиције, као уосталом и других органа, није статична појава дата једном заувек. Напротив, то је процес који траје и креће се од потпуне концентрисаности на унутрашње факторе организације, па до све већег уважавања фактора (околности) који владају у окружењу. Тако, на пример, полиција све више увиђа да је за њену ефикасност у борби против криминалитета пресудна сарадња с грађанима и другим субјектима локалне заједнице као што то предвиђа концепт полиције у заједници.

Актуелна организациона структура полиције у Републици Србији утврђена је Законом о полицији и на њему заснованим прописима. На основу овог закона и прописа закључује се да је положај полиције умногоме измењен у смислу повећања аутономности, самосталности и оперативне независности полиције. То се огледа у томе што се полиција „одваја“ од Министарства унутрашњих послова, тј. од других кључних области рада Министарства. То се види из члана 1. Закона о полицији, у коме се прописује да „полиција чини заокружену област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције“. Овим законом су утврђена три организациона нивоа полиције. Предвиђено је да у саставу Дирекције полиције буду организационе јединице у седишту (први ниво), полицијска управа за град Београд и подручне полицијске управе (други ниво) и полицијске станице (трећи ниво).

Преко Дирекције полиције остварује се радна повезаност с организационим јединицама ван седишта и јединствено функционисање полиције на читавој територији Републике Србије. Организационе јединице у седишту образују се тако да су по линијском принципу радно повезане с одговарајућим организационим јединицама и пословима подручних полицијских управа и станица или тако да послове из свог делокруга обављају на читавом подручју

20 С. Милетић, о. с., стр. 244.

21 Шире о ситуационој организационој структури: D. Wren, D. Voich, *Менаџмент, Процес, структура и њенашње*, Београд, 2001, стр. 242–246.

на којем је надлежно Министарство (на пример: управа полиције у седишту Дирекције полиције – Управа полиције ПУ за град Београд – Одељења полиције у ПУ, ПС по општинама).

Министарство обезбеђује организационе претпоставке за оперативну независност полиције од других државних органа у обављању полицијских послова и других законом одређених послова за које је полиција одговорна, затим, за јачање поверења између јавности и полиције као службе на располагању јавности, за развој професионализма у полицији и за спречавање и сузбијање корупције у полицији.

Утицај организационе структуре полиције на њену ефикасност је велики, јер начин на који се деле, организују и координирају полицијски послови омогућава припадницима полиције да успешно остваре постављене задатке. Организација полиције треба да буде тако успостављена да је прилагодљива безбедносној проблематици и потребама непосредног и хитног реаговања, на сваком месту и у свако време.

5. Правни *статус*

Правни статус организације означава њену аутономност и положај у односу на друге организације, као и донекле различита правна правила и начин рада и понашања запослених у њој. Сваки орган државне управе, међу којима је и полиција, јесте посебна правна и фактичка целина, статусно одвојена од других органа и која ужива извесну самосталност односно аутономност. У првом реду, органи државне управе имају различите задатке, одвојено људство и руководство, сопствену унутрашњу структуру, финансијска и техничка средства. За све управне органе у принципу важи исти правни режим утврђен општим прописима о управи, али њихови различити задаци доводе до потребе да се за сваки од њих изграђује и систем специфичних правила. На пример, полиција се разликује од осталих органа државне управе, због чега за њу важе и одређена посебна правна правила. Поред законских правила, органи државне управе имају и своја посебна интерна (правна и ванправна) правила, односно посебну службену или професионалну етику. Закон о државној управи²² прописује да су органи државне управе самостални у вршењу својих послова и да раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Ту се првенствено мисли на радну или функционалну самосталност органа државне управе (на самосталност у извршавању задатка), а затим и на одређени степен самосталности у организационом погледу (тј. у постављању унутрашње организације), у кадровском погледу (у вези с пријемом кадрова) и у финансијском погледу (коришћењем средстава која су буџетом предвиђена за рад). Сваки од ових видова самосталности прецизиран

22 „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10.

је организационим и другим прописима и ограничен одговарајућим правима владе и других органа који врше контролу над радом органа државне управе.

Што се тиче полиције, правни статус као елемент полицијске организације указује на положај полиције, тј. да ли је она правно и фактички самостална организација. Правни статус полиције карактеришу њена аутономност, положај у односу на друге организације, различита правна правила и начин понашања који се односи на запослене у њој и начин њиховог рада. Може се рећи да је полиција посебна правна и фактичка целина, која статусно ужива извесну самосталност. У прилог оваквог правног статуса полиције иду и одредбе Закона о полицији према којима она чини заокружену област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције. На тај начин, полиција се одваја од других области рада у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, те се повећавају њена аутономност, самосталност и оперативна независност.²³

Не постоји апсолутна самосталност полиције, нити иједног другог организационог система, зато што је свака институционална делатност ограничена законом и законитошћу рада, средствима контроле и надзора и другим утицајима на вршење функције. Поред тога, полицијска организација, као и свака друга организација, има у свом окружењу организацију (систем) вишег реда, а неопходне су и комуникације с унутрашњих и спољашњим окружењем да би се полицијска делатност могла успешно и законито остваривати, самостално и заједнички у садејству с другим државним чиниоцима.

Закључује се да полиција представља посебну организациону и оперативно-акциону целину Министарства унутрашњих послова која својим деловањем, у оквиру Законом заокружене области рада, служи непосредном остваривању безбедности. Ово одређење полиције има потпору у више одредаба Закона о полицији. То се огледа пре свега у томе да су: (1) дефинисани и раздвојени послови којима Министарство ствара услове за рад полиције, од полицијских послова који су таксативно одређени (чл. 7. и 10), (2) уређени односи између министра унутрашњих послова и полиције (члан 8), (3) функције министра и директора полиције раздвојене (чл. 8, 20. и 21), (4) образовани посебни сектори у Министарству за обављање послова којима се стварају услови за рад полиције.²⁴

Одређење правног статуса полицијске организације је веома захтеван посао имајући у виду да је полиција као формација бројна и надлежна за обављање великог броја послова, а следствено томе има и велики број овлашћења, метода и средстава од стране полицијских службеника.

Правни статус полиције схваћен као њена аутономност, односно положај у односу на друге организације, као и различита правна правила која

23 Шире: С. Милетић, *Полицијска еџика*, Београд, 2003; С. Милетић, *Закон о полицији са реџистром њојмова* (уводни коментар), Београд, 2005.

24 Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, број 8/06, члан 2.

се односе на припаднике полиције и начин њиховог рада директно утичу на њену ефикасност. Ово због тога што управо од добро дефинисаног правног статуса (правне регулативе) зависи да ли полиција може да одговори различитој безбедносној проблематици на подручју Републике Србије, као и великој динамичности безбедносних појава и догађаја. Инсистирање на самосталности органа државне управе, а међу њима и полиције, важно је, јер би „несамостална и безлична управа (самим тим и полиција – *йрим. ауи.*) била *йодређена* „свима и свакоме“ а највише неформалним центрима моћи“.²⁵

Закључак

Овим радом потврђено је схватање да је организовање сложена управљачка активност којом се дефинишу елементи организационе структуре одређене институције, па тако и полиције. Наведени елементи полицијске организације међусобно су условљени одговарајућим облицима и методама повезани, и чине складну целину која сврсисходно и на специфичан начин функционише, стварајући на тај начин професионалну праксу полиције којом усмерава и води ка остваривању њене мисије и визије.

Елементи полицијске организације и њихови особени садржаји морају бити оријентисани ка ефикаснијем деловању полиције, односно да стимулативно делују на припаднике полиције и њихов менаџмент да постигну зацртане циљеве. У том смислу као један од приоритетних задатака полиције тј. њеног менаџмента, јесте да изнађе начине да сваки од елемената полицијске организације адекватно профилише – дизајнира и максимизује њихово испољавање у оквиру пројектованих и успостављених организационих целина, како би институција полиције у целини била на нивоу ефикасне, односно пословно изврсне организационе структуре. Зато су менаџерске функције у полицији (и њихови носиоци) незаменљиве, а нарочито оне које се односе на планирање и успостављање односа између активности и људи у стицању, алоцирању, коришћењу и замени организационих, кадровских, материјалних и правних елемената, као и утврђивању циљева полицијске организације.

Ваљано уређење полицијске организације нужна је претпоставка остваривања безбедности, успостављања и континуираног постојања функционалног јединства полиције, као и професионалних односа полицијских службеника према задацима.

²⁵ Б. Милосављевић, „Правна држава и положај управе“, *Комуна*, бр. 1/1990, Београд, стр. 13.

Литература

1. Beck, K., Wilson, C., „Police officers – views on cultivating organizational commitment“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 20, No. 1/1997.
2. Јовичић, Д., *Организација и надлежности полиције*, Факултет за безбедност и заштити, Бања Лука, 2008.
3. Кавран, Д., *Наука о управљању, Организација, кадрови, руковођење*, Научна књига, Београд, 1991.
4. Leonard, V. A., More, H. W., *Police Organization and Management* (8th ed.), The Foundation Press, Westbury, 1993.
5. Марковић, Б., *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003.
6. Милетић, С., *Полицијско право*, I књига, Полицијска академија, Београд, 1997.
7. Милетић, С., *Полицијска етика*, ВШУП, Београд, 2003.
8. Милетић, С., *Закон о полицији са рејсџром њојмова* (уводни коментар), ИПД Јустинијан, Београд, 2005.
9. Милетић, С., Талијан, М., *Јавна безбедност*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2011.
10. Милков, Д., *Организација управе*, Нови Сад, 1993.
11. Милосављевић, Б., „Правна држава и положај управе“, *Комуна*, бр. 1/1990, Београд.
12. Милосављевић, Б., *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија, Београд, 1994.
13. Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
14. Пусић, Е., *Наука о управи* (12. измењено и допуњено изд.), Школска књига, Загреб, 2002.
15. Robbins, S., Coulter, M., *Менаџмент* (8. изд.), Дата статус, Београд, 2005.
16. Стјепановић, Н., *Управно право ФНРЈ*, Савремена администрација, Београд, 1958.
17. Талијан, М. и др., *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, ВШУП, Београд, 2001.
18. Талијан, М., Талијан, М. М., *Општи и безбедносни менаџмент*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2011.
19. Талијан, М., Талијан, М. М., Ристовић, С., *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2013.
20. Томић, З., *Управно право, Систем*, (4. дотерано изд.), ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
21. Wren, D., Voich, D., *Менаџмент, Процес, структура и њонашање*, ПС Грмеч – Привредни преглед, Београд, 2001.
22. Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС и 92/11.
23. Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10.
24. Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, број 8/06.
25. Правилник о врстама услуга чијим пружањем Министарство унутрашњих послова може да остварује допунска средства, „Службени гласник РС“, бр. 64/06 и 71/07.
26. Закључак Владе Републике Србије од 11. априла 2002. године.
27. www.mup.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategija-razvoja-MUP-2011-2016.h, (25. мај 2014).

BASIC ELEMENTS OF POLICE ORGANIZATIONS AND THEIR INFLUENCE ON EFFICIENTLY POLICE ACTION

Svetlana Ristic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

In order to adequately police organizations have implemented the necessary knowledge about the role, position and importance of the police in society, about the work that they perform and the criteria for their placement and grouping, the necessary means and methods for their performance, then, the objective and subjective factors to the internal division of the police organizational unit, its available technical resources, legal status, as well as basic organizational problems that can occur in a large organizational formation. One must not ignore the social conditions within which the police activity, or social demands and expectations.

Police organization must be adapted to the specific conditions in which people live and work in order to be able to direct, specific, urgent and humanely act in any place where it causes security required.

The paper shows the basic elements of the police organization with consideration of their impact on the efficient operation of the police. These elements are as follows: aim, human resources, materiel, organizational structure and legal status.

These elements of the police organization are interdependent, appropriate forms and methods related and form a harmonious whole that meaningful and specific way of working, thus creating a professional police practices which directs and leads to the achievement of its mission and vision. In this sense, as one of the priority tasks of the police is to find ways that each of these elements of police organizations maximize in order to design an effective organizational structure. Managerial functions of planning and establishing relationships between the activities and the people in the acquisition, allocation, use and replace the organizational, personnel, financial and legal elements of the police organization is irreplaceable.

Police officers need a stable, understandable organization within that can work together to perform the statutory duties of the police and others activities, support the rule of law and be accountable for achieving security.

САВРЕМЕНИ ЈАВНИ МЕНАЏМЕНТ – ТЕОРИЈА И ПРАКСА У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ

Зорица Вукашиновић Радојичић
Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Апстракт: У условима глобализације, модернизације, информатизације, од јавног сектора се очекује да флексибилно и стратешки одговори на потребе окружења и унапреди економски и социјални развој друштва. Карактер јавне управе се мења – она мора функционисати ефикасно, ефективно и одговорно према грађанима, без корупције и сукоба интереса. Имајући у виду конвергенцију континенталног и англосаксонског модела управе, рад има за циљ разматрање и анализу савременог концепта јавне управе (јавног менаџмента) и могућности прилагођавања традиционалне легалне државне управе у правцу постепеног и одмереног увођења метода јавног менаџмента, уважавајући природу управних послова. Примена принципа јавног менаџмента не сме угрозити основни циљ рада јавне управе – заштиту јавног интереса.

Кључне речи: јавна управа, нови јавни менаџмент, Велика Британија, лична одговорност, политичка неутралност, ефикасност

Увод

У складу с традицијом, јавна управа је гарант правне државе; она је у исто време обележје социјално-политичког стандарда и има обавезу вршења јавних служби ради обезбеђивања социјалног и институционалног повезивања.¹ Она је уједно гаранција стабилне организације друштва. Према неким теоретичарима, јавна управа обухвата послове јавних службеника, односно структуру власти (*government*), док је према другима акценат на „институцијама, организационој структури и процесу имплементације политике, процесу доношења одлука и решавању практичних проблема“.² У савременим условима мења се улога

1 J. Schwarze, *European Administrative law*, London, 1992, str. 3–24.

2 F. F. Ridley, *Government and Administration in Western Europe*, Oxford, 1979.

државе и јавне управе – наглашене су услужне, регулаторне, организационе и извршне функције. Расте улога приватног сектора, а смањује се контролна улога државе у овом сегменту. Системи јавне управе у модерним државама почивају на промењеним потребама и мотивацији грађана као корисника услуга јавне управе, а не контролисаних субјеката.³ Будући да концепт „добре управе“ с једне стране подразумева однос струке и политике – поштовање јавног интереса и демократских процеса, а с друге стране однос управе и грађана, од њих се очекује да постану актери и партнери у развоју управе, друштва и привреде.

Иако се у многим системима одржава модел Веберове рационалне легалне управе, он захтева одређена прилагођавања процесима глобализације, модернизације, информатизације. У овом систему државна управа је централизован и хијерархијски систем који омогућава да се одлуке спроводе с врха („top-down“), уз једнообразну примену прописа.⁴ Заснован на строгој хијерархијској структури, он не омогућава развој личне одговорности и не подстиче мотивацију и залагање запослених. Данас, међутим, све више долази до конвергенције модела управе и управног поступања, а на основама традиционалне државне управе примењују се принципи јавног менаџмента. Систем права Европске уније развија се кроз сарадњу националних правних система и има карактеристике оба велика система права – континенталног и англосаксонског. Реч је о развоју система *sui generis* који повезује два велика система, уводећи нове институте.

1. Нови јавни менаџмент у Великој Британији

Британски теоретичари сматрају да је јавна управа пре свега јавна служба (*public service*) која функционише на примени метода новог јавног менаџмента (*New Public Management*). Нови јавни менаџмент је систем који подразумева увођење принципа приватног сектора и делегирање менаџерских одговорности, а нарочито развој индивидуалне одговорности, уз јасно постављене циљеве рада организације. Њега карактеришу „индивидуална иницијатива и лична одговорност“, што подразумева постепено нестајање централизованог система, униформних организација, јединственог система плаћања. Наглашени су: услужни карактер, квалитет услуга, партнерство, професионализам, лична одговорност, транспарентност, модернизација, ре-алокација ресурса уз минимум трошкова рада. Ова обележја снажно подупиру принципи децентрализације, приватизације, „дебиروقратизације“, рационализације управе, ефикасности. Принцип ефикасности као адекватно и рационално коришћење јавних средстава, у складу с принципима правичности и једнакости, има за

3 Д. Кавран, *Јавна управа – реформа, штренинї, ефикасностї*, Савет за државну управу Владе Србије – Удружење за јавну управу Србије – Факултет организационих наука у Београду – УНДП, Београд, 2003.

4 D. Woodhouse, *In Pursuit of Good Administration – Ministers, Civil Servants and Judges*, Clarendon Press, Oxford, 2007, p. 28.

циљ „пружање услуга уз минималне трошкове рада“. Полази се од принципа „вредност за новац“ (*value for money*), који се заснива на плаћању и добијању брзе и квалитетне услуге.

Теорије новог јавног менаџмента полазе од тога да је потребно смањити величину државне управе и отклонити бирократске препреке и развијати систем који је тржишно оријентисан и рационалан. Фултоновим извештајем из 1968. предвиђено је оснивање агенција под надзором министарстава, као и преношење функција министарстава на невладине агенције, а осамдесетих година, за време владе М. Тачер, започео је нови тренд оснивања агенција (*next step agencies*) чији је основни циљ ефикасније пружање услуга грађанима и другим државним органима.⁵ Док су послови усвајања стратегија и развоја политика и даље основни послови министарстава, агенције имају надлежност спровођења политика.⁶ Данас је све присутнији тренд јачања самосталности рада агенција, а контрола се углавном односи на финансирање и буџет, а како сматрају неки аутори, то може довести до дивергенције интереса између агенције и матичног министарства.⁷

Једна од основних карактеристика савременог јавног менаџмента јесте преношење послова (услуга) приватном сектору (приватизација послова управе), када је то могуће и оправдано, у зависности од природе функција. Као последица оптерећености бројним функцијама, послови који су традиционално били у надлежности министарства или других државних органа преносе се на субјекте приватног права ради њиховог ефикаснијег обављања.⁸ Критике упућене овом приступу углавном се односе на немогућност ефективне примене принципа приватног сектора у систему државне управе, имајући у виду специфичну природу управних послова, циљеве и стандарде рада, процедуре доношења одлука, стручну оспособљеност и управљање кадровима. Такође, критеријум вршења јавних служби у јавном интересу мора имати примат над задовољавањем појединачних интереса, односно остваривањем профита.

Крајем деведесетих година XX века, за време владе Т. Блера, настављене су промене у смислу развоја и примене јавног менаџмента. Документом „Модернизација Владе“ (*Modernizing Government*) предложене су промене које су се односиле на јачање сарадње између државне управе и владе, интегрисање европске димензије у процес формулисања политике, побољшање рада јавних служби, развој међуминистарске сарадње, управљање кадровима, стратегијско планирање. Ове тенденције модернизације (руковођење према циљевима рада, стратегијско планирање, управљање учинком, отвореност ка

⁵ *Improving Management in Government: the next step*, 1988.

⁶ Агенције се образују за обављање инспекцијских послова, управљање затворима, издавање возачких дозвола, пасоша, социјалних уверења, обезбеђења информатичких услуга и вршење других послова, док неке агенције могу обављати послове формулисања политике. *Civil Service Act*, 1992.

⁷ P. Leyland, G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2005, p. 41.

⁸ W. Wade, *Administrative Law*, Oxford University Press (9th ed.), New York, 2004, p. 50.

грађанима, бољи третман службеника), настављене су и касније Вилсоновим извештајем (*Wilson Report*, 1999). Препоруке овог документа односиле су се на потребу запошљавања високо стручних кадрова, спровођење транспарентних конкурсних процедура, као и пријем кадрова из приватног сектора. Пријем кадрова из приватног сектора указује на трансформацију карактера управе и отвореност система за нове идеје и начин рада, као и решеност за усвајање принципа приватног сектора.

Данас је у Британији успостављен флексибилан, модеран модел државне управе који је одговоран и отворен према грађанима и тржишту, а у коме се традиционална политичка одговорност замењује менаџерском одговорношћу – према оствареним резултатима рада.⁹ Док јавна управа обухвата централна министарства, агенције, невладина јавна тела (*quangos*),¹⁰ јавна предузећа (*public corporations*), локалну самоуправу, регионалне органе управе у Северној Ирској, Шкотској, Велсу и регионалне развојне агенције у Енглеској, централну (државну) управу (*Whitehall*) чине министарства (*departments*). Основне функције министарстава су стратешке природе (формулисање политика), односно извршавање основних циљева Владе. Сматра се да су министарства „динамичне, живе организације, у којима службеници имају своје перспективе, вредности и искуство, који снажно утичу на доношење одлука“.¹¹ На организациону структуру и рад министарства утичу врста и делокруг послова, те министарства која се баве формулисањем политика или надзорним функцијама имају једноставнију организациону структуру – мања су од оних која директно пружају услуге корисницима, за која се сматра да морају имати комплекснију структуру и већи број запослених. Речју, функционални принцип је доминантан у раду државне управе, а како сматрају неки аутори, „структура министарстава мора одражавати савремене потребе и политичке приоритете.“¹²

2. Запослени у управи и основни принципи рада

Запослени у државној управи (*Core Executive*) јесу изабрана лица – политичари (министри) и државни службеници.¹³ Док се овлашћења министара односе на дефинисање и развој политика, управљање политикама и законодавне активности, државни службеници (*civil servants*) обављају послове спровођења политика стално и професионално. У начелу, министри су одговорни за рад министарства, али државни службеници немају анонимност и

9 S. Clegg, *Modern organisations: Organizations Study in the Postmodern world*, Routledge, London, 1990.

10 Ова тела обављају важне извршне, регулаторне или саветодавне функције. Делимично се финансирају од стране Владе, која именује чланове управног одбора. Најважнија су: *The Arts Council, Atomic Energy Authority, Competition Commission, The Council on Tribunals, Food Standards Agency, Health and Safety Commission, Regional Development Agencies* и друга.

11 F. F. Ridley, *Government and Administration in Western Europe*, Oxford, 1979.

12 R. G. S. Brown, D. Steel, *The Administrative Process in Britain*, London, 1979, p. 91.

13 M. J. Smith, *The core executive in Britain*, London, Macmillan, 1999.

могу бити позвани на одговорност.¹⁴ Државни службеници на руководећим радним местима (*senior civil servants*) јесу службеници који помажу министру у формулисању и вођењу политике. У складу с правилима о личној министарској одговорности, министри су политички одговорни пред Парламентом за рад министарства и запослених државних службеника. Иако су службеници формално у служби краљице, постоји тенденција јачања заштите правног положаја државних службеника, у смислу регулисања радног односа уговорима између Владе и службеника.

Традиционално, више од 150 година, положај и рад државних службеника су регулисани правилима Владе, а не Парламента. Рад државне управе регулисан је прописом који нема карактер закона (*statutory basis*).¹⁵ Регулисање државне управе законом би створило „парламентарну државну управу“. Такође, доношење закона би увело формализам, уместо спонтаности и неформалности и битно би се променила интеракција између министара и службеника, јер уместо фокусирања на циљеве рада, акценат би био на поштовању законских одредби и међусобних надлежности. Прописи којима се регулише положај државних службеника, изменили су правни карактер државне управе – од односа који је углавном био правно игнорисан до односа који је правно регулисан и који садржи низ права за државне службенике.

Један од основних принципа енглеског правног система је принцип владавине права (*rule of law*). Појам владавине права обухвата неколико елемената: апсолутну доминацију (примат) права и правних правила над арбитрарним овлашћењима, једнакост пред законом (једнако третирање свих на које се правило односи) и заштиту права кроз развој обичајног права.¹⁶ Према Дајсију, принцип владавине права подразумева везаност управе правом у коме нема места арбитрарности и произвољности.¹⁷ Принцип владавине права подупиру принципи одговорности, сталности, професионализма, транспарентности, политичке неутралности и други.¹⁸ Они су дефинисани Упутством о раду државних службеника, којим су такође установљена права и дужности службеника.¹⁹

У складу с принципом сталности државне управе (*permanence*), не постоји „споил“ систем у коме радна места у управи зависе од политичких промена. Државни службеници су стални државни службеници, који свој посао обављају без обзира на политичке промене. Чак и у кабинетима министара раде стручњаци који пружају савете министрима, те њихова радна места не зависе од политичких промена. Принцип сталности донекле је пољуљан радним односом на одређено време. Уз принцип сталности, истиче се принцип

14 W. Wade, *Administrative Law*, Oxford University Press (9th ed.), New York, 2004, p. 53.

15 *Civil Service Order*, 1969.

16 P. Leyland, G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2005, p. 26.

17 A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1979.

18 J. Greenwood, R. Pyper; D. Wilson, *New Public Administration in Britain*, London – New York, 2002.

19 *Civil Service Code*, 1996.

јединства (*unity*), који карактеришу централизован систем запошљавања службеника, заједнички систем плата и напредовања.

Такође, државни службеници су чувари јавног интереса – од њих се захтева да раде независно од приватних интереса и политичких процеса.²⁰ Они морају бити непристрасни у свом раду и не смеју компромитовати свој интегритет, или учествовати у политичким или јавним активностима којима би угрозили непристрасан рад у служби. Уз то, не смеју злоупотребити свој положај или радно место у име остваривања приватних интереса, својих или блиских лица, нити примати поклоне или друге користи којима би угрозили лични став и интегритет (*integrity*). Од изузетног значаја за увођење одговорног и благовременог поступања управе, као и поједностављивање управних процедура јесте увођење принципа индивидуалне одговорности за рад (*accountability*), док у складу с принципом отворености (*openness*), службеници морају учинити доступним разлоге доношења одлука и пружити потребне информације странкама. Лична одговорност за обављање послова је установљена Повељом грађана из 1991. године (*Citizen Charter*). Повеља је била снажно средство у развоју јавног менаџмента. Њом су дефинисани стандарди рада управе (ефикасност, отвореност, усмереност на кориснике услуга, љубазност, консултације с клијентима, партнерство, вредност за новац), а странка од објекта управне процедуре постаје активна странка с правима и обавезама. Службеници не смеју одбити извршење законитих налога, нити ометати поступак доношења одлука, развој и формулисање политика, или извршење мера Владе, односно министара. У вези са заштитом података и поштовањем службене тајне (*official secrecy*), установљена је забрана откривања информација које представљају службену тајну. Информације у вези с обављањем службених дужности не смеју се злоупотребити, нити учинити доступним без службеног овлашћења.

2.1. Политичка неутралност

Дихотомија између политике и државне управе једно је од најстаријих питања јавне управе. Достићи задовољавајући ниво политичке неутралности ствар је развоја политичке и управне културе. Управи су неопходни кадрови који развијају каријеру на професионализму, а не на заштити политичких и других интереса. Развој политичке и управне културе, као и стварање нове организационе културе и система вредности захтева време.

Култура политичке неутралности несумњиво је најдуже време и до перфекције развијена у Великој Британији. Убрзо након доласка на власт, у посебном говору, Тони Блер је захвалио службеницима државне управе за поштовање тог принципа који је омогућио лабуристима да преузму друштвено

20 D. Woodhouse, *In Pursuit of Good Administration – Ministers, Civil Servants and Judges*, Clarendon Press, Oxford, 2007, p. 29.

кормило и промене поједине „управне политике“ (*Departmental Public Policies*), служећи се истим административним апаратом којим се пре њиховог доласка на власт служила конзервативна влада Маргарет Тачер.

Британски теоретичари сматрају да се политичка неутралност осигурава: успостављањем каријерног службеничког система, заснованог на мерит принципу, успостављањем посебног режима селекције највиших руководећих радних места и њиховим образовањем (по узору на примере из других земаља: *Senior Executive Service* у САД, *Hoherer Dienst* у Немачкој, реформисана ЕНА у Француској), успостављањем система институција за професионално образовање кадрова у јавној управи на свим нивоима, као и развојем цивилне и управне културе.²¹ У складу с принципом неутралности (*neutrality*), државни службеници не могу бити политички активни и изражавати мишљење у складу с политичким убеђењима. Они имају обавезу пружања стручних, објективних и непристрасних савета министрима, односно „обликовати“ их према политичким захтевима.

2.2. Професионализам

Основни принципи запошљавања државних службеника јесу принципи заслуга, правичности и отворености (*merit, fairness i openness*). Принцип заслуга није апстрактан појам. Узимају се у обзир конкретне околности – природе посла, радно искуство, тржиште рада. Појам заслуга је шири од појма способности (*competence*). Ради избора најбољег кандидата, неопходно је дефинисати потребно искуство и способности који су потребни за обављање послова, као и процедуре које ће на поуздан начин одредити адекватност кандидата за одређено радно место. Избор кандидата врши се на основу стручних способности и правичне и отворене конкуренције (јавних конкурса).²² Уз принцип заслуга, важан принцип запошљавања јесте принцип правичности (*fairness*) који подразумева једнак третман свих кандидата у процесу селекције и запошљавања. То значи да сваки кандидат мора имати једнаку шансу да покаже способности за обављање посла. Такође, провера знања и способности кандидата морају бити засновани на објективним и поузданим критеријумима, без обзира на пол, расу, године старости, сексуалну опредељеност, религију, социјално порекло, веру или друге критеријуме. Принцип отворености (*openness*) подразумева доступност података и информација у поступку запошљавања као и давање потребних информација о природи посла, условима рада и процесу селекције.

Имајући у виду специфичан однос према држави, поједина радна места у државној управи резервисана су за британске држављане. Ипак, од општег правила постоје одређени изузеци који су прописани Правилником

21 M. Lemay, *Public Administration*, Wadsworth, USA, 2002.

22 Запошљавање је регулисано Ујујисџвом за државне службенике (*Civil Service Order*).

о Европској заједници (*European Communities Order*, 1991). Њиме је омогућено држављанима других земаља чланица Европске уније и држављанима других држава, запошљавање у државној управи. Такође, Актом о европској економској области (*European Economic Area Act*, 1993) омогућено је запошљавање држављана држава чланица Европске слободне трговинске зоне (*European Free Trade Area*). Странци се, међутим, не могу запослити у државној управи уколико не испуњавају услове одређене Актом о запошљавању странаца (*Aliens Employment Act*, 1995). Овим актом су министри овлашћени да, уз одобрење министра за државну управу, запосле стране држављане уколико нема одговарајућег домаћег кандидата, ако странац поседује изузетне квалификације и ако радно место није резервисано за домаће држављане.

Професионализам подупиру перманентно стручно усавршавање и мобилност службеника. Одувек се велика пажња посвећивала обукама и практичним обукама (обукама током рада), што је типично за службенички отворени систем. Колеџ за државне службенике (*Civil Service College*) основан је Фултоновим извештајем, 1970, с основним циљем спровођења стручног усавршавања у области менаџмента, и спровођењем анализа и истраживања у области јавне управе и управљања. Он је због ограничених резултата рада интегрисан у Центар за менаџмент и политику (*Centre for Management and Policy Studies*) у оквиру Кабинета премијера (*Cabinet Office*). Такође, уведен је нови програм стручног усавршавања под називом Развој професионалних вештина у управи (*Professional Skills for Government*) у оквиру којег је акценат на унапређењу знања и вештина руководиоца у управи. Мобилност службеника је карактеристична за управу у Британији – неретко службеници мењају радна места (области рада), развијајући своју каријеру, своје стручно знање и способности, као и сарадњу и комуникацију са службеницима у другим органима. Промене ресора службеника на највишим руководећим радним местима омогућавају да се не идентификују с традиционалним интересима министарства, да стекну стручно знање из других области рада управе и доносе одлуке у сложенијим стварима. Уједно, тиме се спречавају могућности задржавања на „осетљивим“ пословима и негативне појаве (примање мита, корупција итд.).

Закључак

Постављањем оквира за изградњу правне државе, јавни сектор се оспособљава да флексибилно и стратешки одговори на потребе окружења и унапреди економски и социјални развој. Од јавне управе се очекује да створи политички неутралне (стручне) темеље за прихватање политичких одлука (*policy-making*) и њихово спровођење у реални живот без обзира на то да ли је то у складу с интересима руководиоца или ставовима политичке странке или коалиције која је на власти. Тиме се, с једне стране, избегавају дилетантизам и политички волунтаризам који негативно утичу на квалитет јавног

управљања, а с друге стране, опасност да власт своје интересе реализује преко управних одлука уместо преко транспарентних демократских процедура и да управа служи интересима појединаца, уских интересних група и политичким странкама, уместо јавном интересу. Осим прописивања правила и стандарда рада „добре управе“, неопходно је развијати механизме за њихову пуну примену. Данас, промењене околности окружења захтевају нове форме и методе управљања, као и увођење савремених принципа менаџмента. Традиционални модел легалне управе захтева одређена прилагођавања процесима глобализације, модернизације, информатизације. Све више долази до конвергенције различитих модела управе и управног поступања; на основама модела традиционалне државне управе, примењују се принципи јавног менаџмента.

Потребно је начинити корак напред ка увођењу новог типа јавног сектора у коме ће се смањити контролна и репресивна улога, гломазна организациона структура, број запослених, трошкови рада. Унапређење рада захтева промену циљева и вредности у јавној управи, реорганизацију, измену прописа, спровођење функционалних анализа, поједностављивање управних поступака и процедура, као и организовано и систематско стручно усавршавање јавних службеника. Концепт новог јавног управљања мора се заснивати на анализи и побољшању функционисања управе, а у складу с потребама окружења. Његова главна обележја – услужни карактер, лична одговорност, транспарентност, модернизација, стално стручно усавршавање, подупиру принципи децентрализације, приватизације, „дебиروقратизације“ и рационализације. Речју, увођење принципа рада приватног сектора мора бити постепено, оправдано и одмерено, уважавајући природу управних послова. Акцентат је на стварању нове организационе културе и система вредности. Конфликт између ефикасности и одговорности није лако разрешити. Знање, искуство, добри примери, морају бити суочени с конкретном реалношћу или одређеним контекстом – приоритетима и захтевима друштва као целине.

Литература

1. Brown, R. G. S., Steel, D., *The Administrative Process in Britain*, London, 1979.
2. Clegg, S., *Modern organisations: Organizations Study in the Postmodern world*, Routledge, London, 1990.
3. Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1979.
4. Dunleavy, P., *Is there a Radical Approach to Public Administration?*, Public Administration, New York, 1982.
5. Gray, A., Jenkins, W. I., *Administrative Politics in British Government*, Brighton, Harvester Press, 1985.
6. Greenwood, J., Pyper, R., Wilson, D., *New Public Administration in Britain*, London – New York, 2002.
7. James, S., *British Cabinet Government* (2nd ed.), Routledge, London, 1999.

8. Кавран, Д., *Јавна ујрава – реформа, ѿренині, еѿиаксносї*, Савет за државну управу Владе Србије – Удружење за јавну управу Србије – Факултет организационих наука у Београду – УНДП, Београд, 2003.
9. Lemaу, M., *Public Administration*, Wadsworth, USA, 2002.
10. Leyland, P., Anthony, G., *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2005.
11. Palmer, S., *Tightening Secrecy Law: the official secrets act*, 1989.
12. Ridley, F. F., *Government and Administration in Western Europe*, Oxford, 1979.
13. Schwarze, J., *European Administrative law*, London, 1992.
14. Smith, M. J., *The core executive in Britain*, London, Macmillan, 1999.
15. Wade, W., *Administrative Law*, Oxford University Press (9th ed.), New York, 2004.
16. Woodhouse, D., *In Pursuit of Good Administration – Ministers, Civil Servants and Judges*, Clarendon Press, Oxford, 2007.

MODERN PUBLIC MANAGEMENT THEORY AND PRACTICE IN GREAT BRITAIN

Zorica Vukasinović Radojicic
Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Improving public service requires a flexible system that matches the elements of a traditional legal oriented public service and principles of modern Public Management. There should be a tendency to improve the mechanisms within the administration to produce quality outcomes for the citizens and other clients, through gradual and balanced reform of public service. New concept of a state and public service has been referring to the creation of an efficient, effective, professional, open and accountable system towards citizens and private sector. Furthermore, the State's involvement in the country's economic development has been prompted the public authorities to reconcile public interest objectives with the principles of economic free enterprise. In that respect, the mentioned principles should be highly supported by the devolution of public services (de-concentration, decentralization and privatization). The principle aim is to decide on the management method which will be consider in a state the most appropriate for the operation of public services. Modern public service therefore implies that the governance process is not only conducted based on democratic principles, but also on processes of strategic thinking and policy development. Thus, good administration should be a combination of democratic and effective governance.

АКТУЕЛНИ ДОМЕТИ РЕФОРМЕ НЕДРЖАВНОГ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Саша Мијалковић*

Младен Бајагић**

Горан Вучковић***

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Апстракт: Иако у земљама глобалног Запада има вишевековну традицију, недржавни сектор безбедности је у Републици Србији почео да се развија тек пре неколико деценија. Напуштањем схватања по којем је „држава ексклузивни провајдер безбедности“, а цивилно друштво пасивни субјект којем држава пружа заштиту, створен је простор за развој недржавног сектора безбедности. То су били и значајнији кораци у реформи дотадашњег „државоцентричног“ система безбедности. Међутим, новостворени недржавни сектор безбедности дуго година није био нормативно уређен, што је стварало простор за многа незаконита понашања појединаца и агенција из тог сектора. То је било недопустиво за државу која тежи евроатлантским интеграцијама. Тако се нормирање „приватне“ безбедности наметнуло као безбедносна потреба државе, али и као обавеза према међународној заједници. Поменути процес законског уређивања доживљен је као почетак озбиљне реформе недржавног сектора безбедности. Први кораци учињени су у нормирању приватне детективске и истражитељске делатности и приватног обезбеђивања лица, имовине и пословања.

Кључне речи: национална безбедност, национални систем безбедности, недржавни сектор безбедности, реформа сектора безбедности, приватна детективска и истражитељска делатност, приватно обезбеђивање лица, имовине и пословања

* Ванредни професор.

** Ванредни професор.

*** Ванредни професор.

Увод

У „причи“ о недржавном сектору безбедности мора се поћи од појма националног система безбедности. Наиме, национални систем безбедности, у ширем смислу, обухвата све потенцијале (природне, људске, материјално-техничке, нормативно-политичке и институционалне ресурсе) једне земље, који су ангажовани на очувању виталних националних и државних, али и међународних и глобалних вредности и интереса. У ужем смислу, то су само делови ових ресурса који су специјализовани и професионално, легално и легитимно, директно или индиректно, реализују функцију националне безбедности. Конкретније, национални систем безбедности је форма организовања и функционисања државе и друштва у спровођењу превентивних, репресивних и санационих мера и радњи којима се националне вредности и интереси достижу/остварују, унапређују, омогућава се њихово уживање и штите од безбедносних изазова, ризика и претњи, односно ревитализују уколико су угрожени.¹

У традиционално организованим националним системима безбедности јасно су одвојени: *војни сектор безбедности* (који чине војска, војна полиција, војне службе безбедности, цивилна одбрана и заштита, војно правосуђе, а неретко и војни систем социјалног и здравственог осигурања и војно здравство) и *цивилни сектор безбедности* (који чине остали субјекти безбедности, пре свега полиција, обавештајне службе, правосуђе, органи за извршење кривичних санкција, инспекције, царина и други субјекти цивилног друштва).² За разлику од ове традиционалне структуре, данас је израженија деоба на: *државни сектор безбедности* (субјекти и снаге које оснива држава) и *недржавни (приватни) сектор безбедности*.³

Генерално, недржавни сектор безбедности је систем непрофитних и профитних субјеката које су недржавни актери основали да би заинтересованима пружали тражене безбедносне услуге:

- *нејрофитни (недоходовни) субјекти недржавног сектора безбедности* јесу разне невладине организације (хуманитарне организације, удружења грађана, добровољна струковна удружења) које доприносе решавању безбедносних проблема појединаца и друштвених група којима држава не пружа неопходну, довољну или ефикасну заштиту (нпр., жртвама трговине људима, насиља у породици или на радном месту, дискриминације по разним основама итд.), при чему *од корисника услуга не стиичу профити* и
- *профитни (доходовни) субјекти недржавног сектора безбедности* који, по принципима тржишне економије, пружају безбедносне услуге у обла-

1 С. Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 271.

2 Таква структура је добрим делом заступљена и у савременим системима безбедности, уз укидање грубих подела појединих надлежности војног и цивилног сектора безбедности (нпр. у супротстављању тероризму, организованом криминалу, техничко-технолошким опасностима, природним непогодама и сл.).

3 Опширније у: С. Мијалковић, *ibidem*, стр. 277.

сти појединачне, људске, јавне, државне, па и међународне безбедности, односно из сфера енергетске, економске, информационе, еколошке и војне безбедности. Реч је о тзв. недржавним провајдерима безбедности, који комерцијалним пружањем безбедносних услуга задовољавају безбедносне потребе физичких и правних лица, државних институција, међувладиних и невладиних организација. То су *приватне безбедносне компаније* (агенције, предузећа), односно *привредни предузетници и појединци* који се збирно називају још и *индустрија безбедности*. Комерцијалне безбедносне услуге обухватају ангажовање војних „плаћеника“, војни менаџмент и консалтинг, заштиту безбедности лица и имовине, детективску делатност и пружање других безбедносних услуга.⁴

- Последњих деценија, недржавни сектор безбедности постао је реалност и домаће безбедносне праксе. С тим у вези, процењује се да у Србији има више припадника приватних служби обезбеђења него полицајаца, с тенденцијом повећавања њиховог броја. Зато је и забрињавао неадекватан однос државе према овом сектору, и њено пропуштање да га нормативно уреди и на тај начин стави под извесну институционалну контролу. После тзв. петооктобарских промена 2000. покренута је иницијатива да се недржавни сектор безбедности законски уреди. Међутим, први закони донети су тек крајем 2013, што се сматра озбиљнијим почетком реформе недржавног сектора безбедности.

1. Појам реформе сектора безбедности

Реформа сектора безбедности подразумева сведимензионалне (идеолошке, културолошке, нормативне, организационе, функционалне, методичке, амбијенталне, међународнополитичке и др.) промене целокупног националног система безбедности, једног или више његових подсистема, односно једног или више субјеката безбедности, што за последицу има нову – измењену концепцију вршење послова, задатака и мера безбедности. Кадровске промене у систему безбедности не сматрају се његовом реформом.

Начелно, реформа сектора безбедности може да буде *делимична*, када долази до промена у организацији и функцији појединих субјеката безбедности и *појединачна*, када се напушта стара концепција и почиње се с новом филозофијом безбедности.

Из аспекта успешности, реформа сектора безбедности може да буде *успешна* и *неуспешна*.

С обзиром на разлоге због којих се спроводи, реформа може да буде *самоиницијативна*, када је спроводи држава ради унапређења сопствене

⁴ С. Мијалковић, Д. Субошић, Д. Кекић, „Основна обележја недржавног сектора безбедности у Републици Србији“, *Правни систем и друштвена криза*, Правни факултет, Косовска Митровица, 2011, стр. 379–394.

безбедности и *изнуђена*, када се спроводи под притиском извесних центара политичке моћи. Најчешће је реч о међународном фактору и разлозима компатибилизације националног система безбедности с безбедносним стандардима у оквиру одређених облика међународних интеграција и сарадње, односно о реформи сектора безбедности у постконфликтним регијама.

Такође, реформа сектора безбедности може да буде и *реформа из нужде*, када је земља принуђена да реорганизује систем безбедности не би ли заштитила своје интересе, па и свој опстанак и *самоафирмативна*, када држава која и нема нарочитих безбедносних проблема, реформише свој сектор безбедности не би ли додатно унапредила своју унутрашњу или међународну безбедност.

Реформа се начелно спроводи у више нивоа, и то на:

- *идеолошком*, што подразумева промену идеолошке платформе система безбедности тако да се заснива на реално сагледаним безбедносним потребама, уз стварање политичке воље без које је реформа немогућа. У идеалним ситуацијама, реформа сектора безбедности заснована је на резултатима озбиљног научноистраживачког рада;
- *културолошком*, што подразумева да припадници сектора безбедности, али и државни органи, па и народ, прихвате реформу као иновативно средство унапређења безбедности државе и грађана;
- *нормативном*, што се односи на доношење серије нових законских и подзаконских решења, а неретко и на промену уставног акта земље;
- *орјанизационом*, што подразумева укидање или реорганизацију постојећих и формирање нових субјеката безбедности;
- *функционалном*, што подразумева укидање или ограничавање постојећих, односно додељивање нових овлашћења и послова субјектима безбедности;
- *методичком*, што подразумева делимичну или потпуну промену метода (средстава и техника) вршења безбедносних послова, мера и активности;
- *амбијенталном*, што значи да је нова филозофија безбедности ефикасно „заживела“ у пракси на националном и локалном нивоу и да даје конкретне резултате и
- *међународно-полицијском*, што подразумева и да је међународна заједница прихватила реформу сектора безбедности и оценила је ефикасном и компатибилном међународним демократским стандардима.

Неретко, реформа сектора безбедности спроводи се у оквиру реформе целокупне државне администрације, а најчешће и после револуционарних промена власти или промена режима, када „нове снаге“ заузимају или распуштају постојеће субјекте безбедности, односно формирају нове безбедносне снаге.

Најзад, реформа сектора безбедности морала би да буде континуиран процес, који прати безбедносне потребе друштва и настоји да их ефикасно задовољи, независно од режима на власти. Истовремено, овај процес би морао да се спроводи како у државном, тако и у недржавном сектору безбедности.

2. Реформа сектора безбедности Републике Србије

Због тога што су првенствено јачале своју „спољну безбедност“, многе државе – заступнице „традиционалног“ концепта националне безбедности урушиле су се изнутра услед акумулације кризе у свим сферама друштвеног живота. Испоставило се да су највеће претње по националну безбедност заправо етнички и верски национализам, политичка превирања, повећање обима криминала, друштвено нејединство, експанзија еколошких претњи, економске и социјалне противречности и кризе које су, нажалост, често прерастале и у сурове оружане конфликте. Резултат тога јесу грађански ратови, грађанске револуције, насилне промене политичке власти, распада држава, бујање организованог криминала и тероризма.⁵

Истовремено, многе од новонасталих и транзицијских држава исказале су амбицију да постану чланице Европске уније. У том смислу, оне су морале да хармонизују национално законодавство с правом Европске уније, а да своје системе безбедности реформишу сагласно новом законодавству. С тим у вези, и Република Србија је имала двоструки циљ: унапређење националне безбедности и јачање позиције кандидата за пријем у разне облике међународних интеграција. На том путу, Република Србија је потписала и ратификовала бројне међународне документе. То је за последицу имало доношење серије закона и стратегија које имају везе с реформом сектора безбедности. Међу њима, свакако, треба издвојити следеће: Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала,⁶ Конвенција Уједињених нација против корупције,⁷ Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији,⁸ Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији,⁹ Конвенција о полицијској сарадњи у југоисточној Европи,¹⁰ Конвенција Савета Европе о високотехнолошком криминалу,¹¹ Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма,¹² Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима,¹³ Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма,¹⁴ Конвенција Савета Европе о спречавању тероризма¹⁵ и тако даље.

5 Примери који аргументују ову тезу су свежи: СССР, Чехословачка, Румунија, Албанија, „друга и трећа Југославија“, Србија.

6 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.

7 „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.

8 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 2/02 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 18/05.

9 „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 102/07.

10 „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 70/07.

11 „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

12 „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

13 „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

14 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 7/02.

15 „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

Реформа сектора безбедности Републике Србије је практично започета с октобарским променама 2000, у току је и вероватно ће још дуго трајати. На путу реформе сектора безбедности, Република Србија је, између осталог:

- развијала национално право у области безбедности (потписала и ратификовала наведене и друге међународне конвенције из области безбедности, одбране, заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, усвојила одређене материјалне и процесне законе и донела пратеће подзаконске прописе, те усвојила стотинак стратегија за решавање извесних проблема националне безбедности, међу којима се издваја Стратегија националне безбедности Републике Србије);
- зайочела реформу Министарства унутрашњих послова Републике Србије (демилитаризација полиције, јачање транспарентности и механизма унутрашње и спољне контроле, јачање родне равноправности, реорганизација – нови организациони поредак и нови сектори (међу њима и Сектор за ванредне ситуације), нови Закон о полицији,¹⁶ учествовање у међународним мировним и хуманитарним мисијама, нова систематизација радних места, послова и задатака итд.);
- извршила реформу безбедносно-обавештајног система (издвајање Ресора државне безбедности из Министарства унутрашњих послова у централну аутономну обавештајно-безбедносну службу, укидање Јединице за специјалне операције Ресора државне безбедности, доношење Закона о основама безбедносно-обавештајног система Републике Србије,¹⁷ доношење Закона о Војнообавештајној и Војнобезбедносној агенцији,¹⁸ доношење Закона о тајности података,¹⁹ формирање Савета за националну безбедност, формирање Бироа за координацију рада службе безбедности, формирање Канцеларије савета за националну безбедност и заштиту тајних података итд.);
- зайочела реформу оружаних снага (усвојен нови Закон о одбрани,²⁰ усвојен Закон о Војсци Србије,²¹ усвојен сет закона о међународној војној сарадњи и учествовању оружаних снага у међународним војним мисијама, јачање родне равноправности, јачање механизма унутрашње и спољне контроле, модернизација и професионализација Војске Србије итд.);
- извршила извесне промене у правосудном систему (реорганизација правосудних органа, нови критеријуми за избор тужилаца и судија);
- формирала нове безбедносне субјекте (Савет за националну безбедност, Биро за координацију рада службе безбедности, Канцеларија Савета

16 „Службени гласник РС“, број 101/05.

17 „Службени гласник РС“, бр. 116/07 и 72/12.

18 „Службени гласник РС“, број 88/09.

19 „Службени гласник РС“, број 104/09.

20 „Службени гласник РС“, број 116/07.

21 „Службени гласник РС“, број 116/07.

- за националну безбедност и заштиту тајних података, Специјални суд, Специјално тужилаштво, Специјална притворска јединица, Посебно одељење за издржавање казне затвора за кривична дела организованог криминала, Дирекција за управљање одузетом имовином, Служба за борбу против организованог криминала, Служба за борбу против високотехнолошког криминала, Јединица за финансијске истраге, Јединица за заштиту учесника у кривичном поступку, Преговарачки тим Министарства унутрашњих послова, Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова, Управа за спречавање прања новца Министарства финансија Републике Србије (тзв. Финансијско-обавештајна служба), Агенција за борбу против корупције итд.);
- *формирала међуресорске подсистеме националној системи безбедности које је подржала извесним законским пројектима* (систем за сузбијање организованог криминала, систем за сузбијање високотехнолошког криминала, систем за сузбијање ратних злочина, систем интегрисаног управљања државном границом и сл.);
 - *унапредила међународну сарадњу у безбедности* (учлањење у програм Партнерство за мир, учествовање полицијских и војних јединица у међународним мировним и хуманитарним мисијама, потписивање више међународних уговора о сарадњи у сферама одбране, унутрашњих послова и размене и чувања тајних података од значаја за безбедност, унапређење међународне криминалистичке сарадње, развој механизма полицијске дипломатије и сл.);
 - *развила нову концепцију националне безбедности* (Стратегија националне безбедности Републике Србије) и најзад
 - *зайочела реформу недржавној сектору безбедности* итд.

У погледу реформе недржавног сектора безбедности, Република Србија је напokon, после дугогодишњих неуспешних покушаја, донела и законске прописе којима се регулишу детективска и приватна истражитељска делатност и приватно обезбеђивање лица, имовине и пословања. Ово је било неопходно, јер су безбедносну праксу оптерећивали бројни проблеми, као што су: могућности за незаконито деловање појединаца и правних лица (корупција, нелојална конкуренција, прање новца, уцене, изнуде, претње, рекетирање, отмице итд.),²² немогућност ефикасног повезивања државног и недржавног сектора безбедности, ангажовање лица која не задовољавају безбедносне услове за обављање послова безбедности, кршење људских слобода и права, откривање заштићених тајних података, избегавање пореских обавеза и тако даље.

22 М. Рељановић, „Приватне снаге обезбеђења“, *Борба против организованог криминала у Србији – Од институционалне законодавства до свеобухватној предлози реформе*, Институт за упоредно право Београд – Одсек за упоредно и кривично право Универзитета у Фиренци, UNICRI, Београд, 2008, стр. 78–79.

3. Нормативно уређивање детективске и приватне истражитељске делатности

Детективска, односно *приватна истражитељска делатност* у Републици Србији је функција безбедности новијег датума. Иначе, у свету је развијена пре више од два века. Начелно, детективска делатност обухвата пружање појединих безбедносних услуга које су традиционално у надлежности полицијских служби, попут прикупљања извесних информација и обавештења, трагања за несталим лицима, проналажење изгубљених или украдених ствари, безбедносних провера лица, расветљавања кривичних дела, али и неких (веома „осетљивих“ и често „нелегалних“) радњи попут тајног праћења, надзирања и снимања лица, добављање туђих пословних, службених и економских тајни и тако даље.²³

Генерално, све истражитељске делатности могу да се класификују у „брачне истраге, породичне истраге, парничне истраге, истраге дисциплине на раду и истраге осигурања. Конкретније, реч је о истрагама утврђивања ванбрачних веза, нестанка члана породице, пратњи и присмотри деце, утврђивању контакта родитеља и деце када је то судски забрањено, истражне услуге у оквиру парница, прикупљање доказа за потребе одбране оптуженог, истраживање дисциплине на раду, истраживање оправданости захтева за накнаду штете, утврђивање стварног имовинског стања лица и тако даље.“²⁴

Делатност пружања детективске услуге у Републици Србији дуго није била регулисана посебним законом. То је, напokon, учињено крајем 2013, доношењем *Закона о детективској делатности*.²⁵ Тада је *детективска делатност* разврстана у област административних и помоћних услужних делатности, у грану и групу истражних делатности која обухвата истражне и детективске услуге и активности свих приватних истражитеља без обзира на то за кога и шта истражују (детективски послови). *Истражне и детективске услуге* декларисане су као послови прикупљања, обраде података и преноса информација од стране правних лица и предузетника за детективску делатност као руковалаца и запослених детектива као обрађивача.

Од доношења овог закона, *правним лицем за детективску делатност* сматра се привредно друштво које је регистровано да обавља детективску делатност, *детективом* се сматра физичко лице које је запослено у правном лицу за детективску делатност и које има лиценцу за обављање детективских послова, а *самосталним детективом* сматра се детектив који, као регистровани предузетник за детективску делатност, самостално обавља детективску делатност.

Иначе, наведени носиоци детективске делатности и послова морају да имају лиценцу за обављање детективске делатности. Њу издаје Министарство

23 С. Мијалковић, *Национална безбедност*, стр. 86.

24 З. Кесић, „Место и улога недржавног сектора у контроли криминалитета“ (магистарска теза), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 61–63.

25 Рад правних лица, предузетника и физичких лица који врше послове из области делатности пружања детективских услуга, услови за њихово лиценцирање, начин вршења послова и остваривање надзора над њиховим радом прописани су Законом о детективској делатности, „Службени гласник Републике Србије“, број 104/13. Следи интерпретација овог закона.

унутрашњих послова. Међутим, ова лиценца не омогућава вршење послова који су у искључивој надлежности државних органа, као ни примењивање оперативних метода и средстава који се примењују на основу посебних прописа. Уз то, детективска делатност, односно детективски послови могу да се врше само на основу и у оквиру уговора који је закључен у писаној форми између носиоца детективске делатности и корисника услуга.

Подаци којима располажу носиоци приватне детективске делатности јесу свака информација која се односи на физичко лице или сврху обраде, без обзира на облик у коме је изражена и на носач информације (папир, трака, филм, електронски медиј и сл.), по чијем налогу, у чије име, односно за чији рачун је информација похрањена, датум настанка информације, место похрањивања информације, начин сазнавања информације (непосредно, слушањем, гледањем и сл., односно посредно, увидом у документ у којем је информација садржана и сл.) или без обзира на друго својство информације. Обрада ових података обухвата сваку радњу која је предузета у вези с подацима као што су: прикупљање, бележење, преписивање, умножавање, копирање, преносење, претраживање, разврставање, похрањивање, раздвајање, укрштање, обједињавање, уподобљавање, мењање, обезбеђивање, коришћење, стављање на увид, откривање, објављивање, ширење, снимање, организовање, чување, прилагођавање, откривање путем преноса или на други начин чињење доступним, прикривање, измештање и на други начин чињење недоступним, као и спровођење других радњи у вези с наведеним подацима, без обзира на то да ли се врши аутоматски, полуаутоматски или на други начин. За чување збирки података и других евиденција мора да се обезбеди каса или сеф, у складу с прописима о тајности података.

Носиоци детективске делатности и послова овлашћени су да прикупљају и обрађују податке о: несталим лицима или лицима која се крију ради избегавања кривичног гоњења; лицима која су кориснику услуге проузроковала штету, ако су испуњени законом утврђени услови одговорности за штету; лицима која анонимно и противправно поступају према кориснику услуге, с претњом штетних последица; предметима који су изгубљени или украдени; успешности пословања правних лица и предузетника; заштити интелектуалне и индустријске својине. Приликом обраде ових података, детектив не сме да омета обављање послова који су у надлежности државних органа.

Детектив може да прикупља и обрађује податке о другим лицима у складу с прописима којима се уређују заштита података о личности и слободан приступ информацијама од јавног значаја. Уколико је у току вршења посла сазнао за кривично дело које се гони по службеној дужности, детектив је дужан да о сазнању одмах обавести полицију или надлежног јавног тужиоца. У том смислу, на захтев овлашћеног полицијског службеника, правно лице или предузетник за детективску делатност дужни су да омогуће увид у све евиденције којима располажу када за то постоји одлука надлежног суда. Без одлуке суда,

дужни су да уступе доказе и предмете који се могу одузети као предмети кривичног дела у складу са законом којим се уређује кривични поступак.

Орган државне управе, правно лице које на основу јавних овлашћења води одређене евиденције или други руковооци збирком података, на образложен писани захтев, детективу дају податке о: боравиштима и пребивалиштима лица; власницима моторних возила и пловила; полисама осигурања; власницима непокретности; пензијском и инвалидском осигурању; подацима из судских списа у случајевима када право на то има корисник услуга и подацима из државних архива.

Такође, уз помоћ средстава јавног информисања, детектив може да објављује фотографије несталих лица и предмета, као и да нуди награде за добијање података, информација и доказа.

Приликом вршења детективских послова, детектив мора да носи детективску легитимацију коју издаје Министарство унутрашњих послова. Такође, мора да носи и овлашћење за вршење уговорених услуга које му је дао корисник услуга. Детектив је дужан да оба документа да на увид овлашћеним полицијским службеницима на њихов захтев.

Детектив може да добије и дозволу за ношење личног оружја, у складу са законом којим се уређују оружје и муниција.²⁶

Приликом вршења послова, детектив може да употреби ватрено оружје и физичку снагу искључиво у сврху заштите сопственог живота и телесног интегритета, само ако на други начин не може да одбије истовремени непосредни противправни напад. У таквим ситуацијама детектив је дужан да се придржава принципа законитости, пропорционалности и да делује са што мање штетних последица по лице. Такође, детектив је дужан да пружи прву помоћ лицу које је повредио употребом оружја или физичке снаге, као и да о повреди одмах обавести лекарску службу и надлежну полицијску управу, којој се о догађају подноси и писани извештај.

Надзор над спровођењем Закона о детективној делатности врши Министарство унутрашњих послова. У том смислу, овлашћени полицијски службеници имају право и дужност да проверавају начин чувања и ношења ватреног оружја, као и уверења о психофизичкој способности и оспособљености детектива за руковање оружјем као и да, по потреби, спроводе и друге радње којима се остварује непосредан и ненајављен увид у вршење детективских послова. У таквим ситуацијама, овлашћени полицијски службеници имају право и дужност да правном лицу за детективску делатност, односно предузетнику за детективску делатност привремено забране обављање делатности, а детективу да привремено забране вршење детективских послова ако делатност, односно послове обавља или врши: без лиценце или овлашћења; без закљученог уговора; на нестручан и непрофесионалан начин који може проузроковати штету или опасност за корисника, детектива или треће лице;

²⁶ Правна лица за детективску делатност не могу да поседују оружје.

супротно налогу да обављање делатности, односно вршење послова усклади са законом. У случају откривања неправилности, Министарство унутрашњих послова може да наложи носиоцу детективске делатности да отклони недостатак у року који не може да буде дужи од 60 дана.

Ради праћења области детективске делатности, унапређења обављања послова у тој области у складу с новим стандардима и остваривања сарадње с удружењима правних лица и предузетника за детективску делатност и детектива, министар унутрашњих послова решењем оснива посебну радну групу – *Стручни савет за унапређење детективске делатности*.²⁷

Најзад, подаци који су прикупљени у вршењу детективске делатности, односно послова могу да се користе само у сврху за коју су прикупљени. То значи да не могу да се уступају трећим лицима или да се јавно објављују, осим ако је другачије прописано. Такође, ако је збирка података успостављена уговором или на основу пристанка у писменом облику, у случају испуњења или раскида уговора, односно повлачења писменог пристанка носилац детективске делатности обавезан је да податке преда кориснику или их брише у року од 15 дана од дана раскида уговора, односно повлачења пристанка, а друге податке који нису од значаја или које корисник одбије да преузме, да уништи у року од осам дана.

Носилац детективске делатности је дужан да као тајну, у складу са законом и другим прописима којима се уређује тајност података, чува све податке које сазна у вршењу послова (и након престанка вршења тих послова, односно након престанка делатности), осим ако је другачије прописано или уговорено.

4. Нормативно уређивање приватног обезбеђивања лица, имовине и пословања

Функција безбедносне заштите лица и имовине такође није новијег датума. Међутим, у савременим условима је приметна експанзија комерцијализације физичко-техничког обезбеђивања лица, имовине и пословања у редовним и опасним ситуацијама или на критичним инсталацијама. Оснивају се бројне агенције које истовремено врше обуку и издају лиценце за рад у овом подсектору тзв. приватне безбедности, али и производе и дистрибуирају заштитну опрему и уређаје.

Делатност пружања услуга приватног обезбеђивања у Републици Србији такође доскоро није била регулисана посебним законом. У „пакету“ са Законом о детективској делатности, крајем 2013, донет је Закон о приватном обезбеђењу.²⁸

27 Регистрована удружења правних лица и предузетника за детективску делатност и детектива, из реда својих чланова предлажу министру кандидата за члана Стручног савета за унапређење детективске делатности.

28 Обавезно обезбеђење и заштита одређених објеката, послови и рад правних и физичких лица у области приватног обезбеђења, услови за њихово лиценцирање, начин вршења послова и остваривање надзора над њиховим радом прописани су Законом о приватном обезбеђењу, „Службени гласник

Приватно обезбеђење обухвата пружање услуга, односно вршење послова заштите лица, имовине и пословања физичком и техничком заштитом када ти послови нису у искључивој надлежности државних органа, као и послове транспортовања новца, вредносних и других пошилики, одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана (*редарска служба*), које врше правна лица и предузетници који су регистровани за ту делатност, као и правна лица и предузетници који су образовали унутрашњи облик организовања обезбеђења за сопствене потребе (*самозаштитна делатност*).

Конкретније, *физичка заштита* је услуга обезбеђења која се пружа првенствено личним присуством и непосредном активношћу службеника обезбеђења у одређеном простору и времену, као и применом мера и употребом средстава принуде;²⁹ *техничка заштита* је обезбеђење лица и имовине које се врши техничким средствима и уређајима, њиховим планирањем, пројектовањем, уградњом и одржавањем, док је *физичко-техничка заштита* обезбеђивање лица и имовине истовременом или комбинованом применом физичке и техничке заштите.

Ове услуге могу да пружају: *јавна лица за приватно обезбеђење*, то су привредна друштва која имају лиценцу за обављање делатности приватног обезбеђивања; *предузетници за приватно обезбеђење* – службеници обезбеђења који су регистровани предузетници с лиценцом за самостално обављање делатности приватног обезбеђивања и *службеници обезбеђења* – физичка лица која врше послове приватног обезбеђивања.

Лиценцу за вршење појединих послова приватног обезбеђивања издаје Министарство унутрашњих послова. Она се издаје за послове (један посао или више њих):

- 1) процене ризика у заштити лица, имовине и пословања;
- 2) заштите лица и имовине физичким и техничким средствима, као и послове одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана у делу који није у надлежности Министарства унутрашњих послова;
- 3) планирања, пројектовања и надзора над извођењем система техничке заштите, монтаже, пуштања у рад, одржавања система техничке заштите и обуке корисника;
- 4) обезбеђења транспорта и преноса новца и вредносних пошилики у делу који није у надлежности Министарства унутрашњих послова.

Наведене услуге приватног обезбеђивања не спадају у полицијске или друге послове безбедности које врше органи државне управе. Правна лица и преду-

Републике Србије“, број 104/13. Следи интерпретација овог закона. Иначе, приметна је граматичка грешка у називу закона, што се понавља и у његовим бројним одредбама: реч обезбеђење (*именица*) неправилно се користи, уместо речи *обезбеђивање* (*шрајни глагол*).

29 Једна од услуга обезбеђивања јесте и патролирање које врше службеници обезбеђења крећући се у одређено време између више међусобно раздвојених места/објеката.

зетници који врше послове приватног обезбеђивања не могу да врше послове посредовања у наплати потраживања, као ни послове заштите лица и имовине који су у искључивој надлежности државних органа, нити да примењују оперативне методе и средства који се иначе примењују на основу посебних прописа.

Послови приватног обезбеђивања лица, имовине и пословања врше се само на основу и у оквиру закљученог писаног уговора с правним или физичким лицем коме се пружа услуга. Тиме не сме да се омета рад државних органа и да се нарушава спокојство грађана.

Физичка заштитица лица и имовине обавља се првенствено личним присуством и непосредном активношћу службеника обезбеђења у одређеном простору и времену, и то само унутар штићеног објекта или до границе штићеног простора.³⁰ Послови физичке заштите објеката могу да се врше с оружјем ради заштите: обавезно обезбеђених објеката,³¹ банака и других финансијских организација које послују с новцем и драгоценостима – посебно пошта, штедионица и мењачница; објеката у којима се складишти оружје, експлозивни, радиоактивни, запаљиви и отровни материјал и објеката у којима се чува и складишти роба. Набавку, држање и ношење³² оружја одобрава Министарство унутрашњих послова.

Послови техничке заштите врше се употребом техничких средстава и уређаја за спречавање противправних радњи према лицима, имовини или пословању, а нарочито за заштиту од: недозвољеног приступа у просторе и објекте који се обезбеђују; изношења, односно отуђења и неовлашћеног коришћења штићених предмета; уношења оружја, експлозивних, радиоактивних и других опасних предмета и материја; провале, диверзије и насилног напада на објекат или одузимања предмета; неовлашћеног приступа подацима и документацији; заштите возила за транспортовање новца и других превозних средстава и других идентификованих ризика.

Реч је о услугама које се пружају применом појединачних или функционално повезаних периметарских мера, уређаја и система за: противпровалну

30 Изузетно, послови физичке заштите лица (лично обезбеђење) могу да се врше на јавном месту и у непосредној близини лица које се обезбеђује, на предлог органа државне управе, органа јединице локалне самоуправе, организација или удружења и физичких лица и уз сагласност Министарства унутрашњих послова.

31 Обавезно обезбеђени објекти су објекти од стратешког значаја за Републику Србију и њене грађане, као и објекти од посебног значаја чијим би оштећењем или уништењем могле да наступе теже последице по живот и здравље људи или који су од интереса за одбрану земље, простор на коме се налазе ти објекти и чине њихов саставни део, као и пратећи објекти који су у функцији тих објеката.

32 Оружје и муниција могу да се носе само у штићеном објекту или простору, односно на јавном месту и у непосредној близини лица које се обезбеђује, на предлог органа државне управе, органа јединице локалне самоуправе, организација или удружења и физичких лица и уз сагласност Министарства унутрашњих послова. Изузетно, службеници обезбеђења могу да носе оружје ван штићеног објекта или простора који обезбеђују: кад врше и обезбеђују транспортовање и преношење новца и вредносних пошиљки, само за време и на правцу кретања транспорта; кад врше пренос новца пешице, само на правцу кретања; кад врше физичку заштиту лица на јавном месту и током интервенције у тиму за интервенцију, за време интервентног обављања послова у складу са законом.

и противпрепадну заштиту, заштиту од пожара, видео-обезбеђење, контролу приступа, социјалне аларме, сателитско праћење возила (ГПС), електрохемијску заштиту вредности, механичку заштиту и заштиту података. Техничка средства и уређаји могу да буду повезани у систем техничке заштите.

Планирање система техничке заштите врши се на основу процене ризика у заштити лица, имовине и пословања коју је израдило правно или физичко лице с одговарајућом лиценцом.

Послови обезбеђивања транспортних новца, вредносних и других поштомских врше се специјално опремљеним и заштићеним возилом од стране одређеног броја наоружаних службеника обезбеђења. Уколико се овај посао обавља пешаком, обавезна је употреба система за електрохемијску заштиту вредности.

Послови редарске службе врше се ради одржавања реда: на јавном скупу у смислу прописа којима се уређује окупљање грађана; на спортским приредбама; на местима и у објектима где се окупљају грађани поводом одржавања забавних, музичких, културних и других програма.

Самозаштитну делатност обављају правна лица и предузетници ради заштите своје имовине, пословања, објеката, простора и лица у њима и организовања своје унутрашње (редарске) службе обезбеђења за одржавање реда. Унутрашње службе обезбеђења не могу да пружају услуге обезбеђења другима.

У вршењу послова физичке заштите, службеник обезбеђења је овлашћен да: провери идентитет лица које улази или излази из објекта или простора који се обезбеђује и у самомштићеном простору; прегледа лице или возило на улазу или излазу из објекта или простора и у самомштићеном простору; забрани неовлашћеним лицима улаз и приступ у објекат или простор који се обезбеђује; нареди лицу да се удаљи из објекта или простора који се обезбеђује ако се лице ту неовлашћено налази; упозори лице које својим понашањем или пропуштањем дужне радње може да угрози своју безбедност, безбедност других или да изазове оштећење и уништење имовине; привремено задржи лице које је затекао у објекту или простору у вршењу кривичног дела и тежих прекршаја нарушавања јавног реда и мира, до доласка полиције, као и да употреби следећа средства принуде: средства за везивање, физичку снагу, посебно дресиране псе и ватрено оружје.

Ова овлашћења могу да се примене и употребе само уштићеном објекту или простору. Ванштићеног објекта и простора овлашћења могу да се употребе када се врши обезбеђивање транспорта и преноса новца и вредносних поштомских, приликом патролирања и када се обезбеђује лице на јавном простору.

Службеници обезбеђења носе прописане униформе и ознаке, само док обављају дужност и имају легитимације службеника приватног обезбеђења које издаје Министарство унутрашњих послова.

Подаци који су прикупљени у вршењу послова приватног обезбеђења могу да се користе само у сврху за коју су прикупљени и не могу да се уступају трећим лицима или да се јавно објављују, осим ако је другачије прописано или уговорено.

Надзор над спровођењем Закона о приватном обезбеђењу спроводи Министарство унутрашњих послова. Тако овлашћени полицијски службеници, поред овлашћења за предузимање радњи утврђених законом којим се уређује инспекција, имају право и дужност да проверавају начин чувања и ношења ватреног оружја, психофизичку способност и оспособљеност службеника обезбеђења за руковање оружјем као и да, по потреби, спроводе и друге радње којима се остварује непосредан и ненајављен увид у вршење послова приватног обезбеђења. Такође, имају право и дужност да правном лицу и предузетнику који имају лиценцу за вршење послова приватног обезбеђења привремено забране обављање делатности, а службенику обезбеђења да привремено забране вршење послова приватног обезбеђења. Ако оправдано посумњају да лице које поседује лиценцу за обављање послова приватног обезбеђења више не испуњава психофизичке услове за вршење послова, полицијски службеници могу да га упуте на лекарски преглед.

Најзад, у циљу остваривања сарадње с удружењима правних лица и предузетника за послове приватног обезбеђења и службеника обезбеђења и праћења области приватног обезбеђења и подношења иницијатива за унапређење обављања послова у тој области у складу с новим стандардима, министар унутрашњих послова решењем оснива посебну радну групу – *Стручни савети за унапређење приватног обезбеђења и јавно приватног партнерства у сектору безбедности*.³³

Закључак

Услуге недржавног сектора у свету све више постају алтернатива државном сектору безбедности у заштити приватних, али и јавних – државних, па и међународних и глобалних интереса и вредности. Стога је и очигледна нарастајућа потреба за развојем недржавног сектора, али и за успостављањем озбиљнијег партнерства с државним сектором безбедности. Речју, недржавни сектор безбедности је *реална потреба*, јер држава више не може подједнако ефикасно да задовољи све нарастајуће безбедносне потребе друштва, али и *реалности*, јер је реч о развијеном сектору који дуже време постоји и функционише.

Оправданост постојања и даљег развоја недржавног сектора безбедности може да се аргументује:

- *ефикасношћу (реалном и иницијалном)*, која произлази из добре материјално-техничке опремљености субјеката недржавног сектора безбедности;
- *економичношћу*, јер недржавни сектор својим активностима „расте ређује“ полицију и друге субјекте безбедности, што ствара знатне буџетске уштеде;

³³ Регистрована удружења правних лица и предузетника за послове приватног обезбеђења и службеника обезбеђења, из реда својих чланова, предлажу министру кандидата за члана Стручног савета за унапређење приватног обезбеђења.

- *економском корисношћу*, јер недржавни сектор упошљава радну снагу, а измиривањем пореских обавеза доприноси јачању државног буџета;
- *рационализацијом државног сектора*, јер се државне снаге посвећују решавању најозбиљнијих безбедносних проблема, што доводи до њиховог професионалног усавршавања и смањења броја запослених у јавном сектору;
- *унапређењем укуине безбедности грађана и државе* кроз успостављање партнерства државног и недржавног сектора итд.

Наравно, доношење Закона о детективској делатности и Закона о приватном обезбеђењу само је први корак у реформи недржавног сектора безбедности Републике Србије. Следи доношење подзаконских правних прописа који, уз то, морају и да ефикасно „заживе у пракси“. Након извесног времена, требало би урадити евалуацију њихове примене и извршити њихову ревизију. Најзад, по узору на тако уређену област приватне детективске и истражитељске делатности и приватног обезбеђивања лица, имовине и пословања требало би уредити и остале сфере недржавног сектора безбедности.

Литература

1. Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 102/07.
2. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС“, број 88/09.
3. Закон о војсци Србије, „Службени гласник РС“, број 116/07.
4. Закон о војсци Србије, „Службени гласник РС“, број 116/07.
5. Закон о детективској делатности, „Службени гласник РС“, број 104/13.
6. Закон о одбрани, „Службени гласник РС“, број 116/07.
7. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 116/07 и 72/12.
8. Закон о полицији, „Службени гласник РС“, број 101/05.
9. Закон о приватном обезбеђењу, „Службени гласник РС“, број 104/13.
10. Закон о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.
11. Кесић, З., „Место и улога недржавног сектора у контроли криминалитета“ (магистарска теза), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008.
12. Конвенција о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 70/07.
13. Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.
14. Конвенција Савета Европе о високотехнолошком криминалу, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.
15. Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.

16. Конвенција Савета Европе о спречавању тероризма, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 19/09.
17. Конвенција Уједињених нација против корупције, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 12/05.
18. Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01.
19. Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 2/02 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 18/05.
20. Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 7/02.
21. Мијалковић, С., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
22. Мијалковић, С., Субошић, Д., Кекић, Д., „Основна обележја недржавног сектора безбедности у Републици Србији“, *Правни систем и друштвена криза*, Правни факултет, Косовска Митровица, 2011.
23. Рељановић, М., „Приватне снаге обезбеђења“, *Борба против организованог криминала у Србији – Од институционалне законодавства до свеобухватног предлога реформе*, Институт за упоредно право Београд – Одсек за упоредно и кривично право Универзитета у Фиренци, UNICRI, Београд, 2008.

ACTUAL ACCOMPLISHMENTS OF NON-STATE SECTOR'S REFORM IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Sasa Mijalkovic

Mladen Bajagic

Goran Vuckovic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Non-state security sector in Serbia has begun to develop only a few decades ago despite its centuries-old tradition in Western states. There has been made room for non-state security sector development by abandoning the understanding of state as the „exclusive provider of state security“ and civil society as passive entity provided with security by state. These were the major steps in the reform of the earlier „state-centric“ security system. However, the newly established non-state security sector had not been normatively regulated for many years, which created space for some illegal behaviors of individuals and agencies in this sector. It was, nevertheless, unacceptable for a country that aspires to Euro-Atlantic integration. Thus, the standardization of the „private“ security was imposed as security need of the state, as well as obligation to be fulfilled towards the international community. This process of legal regulation is seen to be the beginning of serious reform of the non-state security sector. The first steps have been made in the standardization of private detective and investigative activities and in the area of private provision of security services for persons, property and business.

**ПРОЦЕДУРЕ У СУПРОТСТАВЉАЊУ
ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ
И ТЕРОРИЗМУ**

ПОЛИЦИЈСКИ РАД ВОЂЕН ОБАВЕШТАЈНИМ ИНФОРМАЦИЈАМА И СУПРОТСТАВЉАЊЕ ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ

Зоран Ђурђевић*

Дарко Маринковић**

Криминалистичко-полициска академија, Београд

Апстракт: Поред увода и закључка, рад је логички систематизован у три целине. У уводу је указано на неопходност нове филозофије полицијског поступања, чија је суштина у криминалистичко-обавештајном раду, с посебним акцентом на њену корисност у супротстављању организованом криминалу. Дефинисани су појмови који се односе на криминалистичко-обавештајну и криминалистичку анализу криминала, као и различит пут развоја организационих јединица полиције које се баве криминалистичко-обавештајним радом. Управљање информацијама, размена обавештајних података и координација рада свих организационих јединица полиције и других служби безбедности, идентификовани су као кључни у повећању ефикасности рада на сузбијању организованог криминала. Конкретно, основни елементи наведеног приступа заснивају се на унапређењу обавештајне функције полиције, чији је циљ да се помогне њеном руководству у доношењу адекватних одлука, првенствено усмерених на превенцију криминалитета, стратешко, оперативно и тактичко поступање полиције, као и њену организацију. Посебан део рада је посвећен обавештајним подацима, на основу којих се идентификују, класификују и прате организоване криминалне групе. У закључку је изнет низ препорука које могу допринети бржој и квалитетнијој имплементацији модела рада полиције вођеног обавештајним подацима. **Кључне речи:** криминалистичко-обавештајна анализа, криминалистичка анализа, рад полиције вођен обавештајним подацима, организовани криминал

* Проф. др Зоран Ђурђевић, zoran.djurdjovic@kpa.ed.rs.

** Проф. др Дарко Маринковић, darko.marinkovic@kpa.edu.rs.

Уводна разматрања

Глобализација и повећање броја кривичних дела транснационалног организованог криминала разлози су за забринутост. Развој информационих технологија и државне границе који су, с једне стране, препрека за ефикасну полицијску сарадњу, а, с друге, заштита од кривичне одговорности учинилаца, допринели су кретању и успостављању сарадње организованих криминалних група из различитим држава, с различитих континената. На сарадњу и повезаност транснационалних организованих криминалних група и степен њихове опасности указују приходи које те групе остварују од недозвољене трговине наркотицима, као и износ опраног новца кроз финансијске институције. Највише цитирани подаци из ове области потичу од Међународног монетарног фонда. Метаанализа резултата из различитих студија указује на то да су приходи од целокупног криминалитета у 2009. највероватније били око 3,6% бруто друштвеног производа (БДП) на светском нивоу. Приходи од трговине наркотицима и других кривичних дела вршених на подручју више држава (глобални ниво) у првој деценији овог века процењују се просечно годишње на око 650 милијарди или 1,5% светског БДП. Према процени, приходи у 2009. били су 870 милијарди долара.¹

Како би обезбедили висок степен безбедности, заштиту основних права и слобода наших грађана и ефикасну примену закона, неопходно је извршити анализу степена функционалности тренутне организације рада и основне филозофије полицијског поступања, као и могућности унапређења међународне полицијске сарадње.

Претпоставка за међународну сарадњу је дефинисање платформе за унапређење заједничких активности у превенцији, истрази и судском гоњењу, која би се састојала у хармонизацији правних прописа, стандарда поступања и размени позитивне праксе. Државе и полицијске организације свесне су да ефикасан систем супротстављања транснационалном организованом криминалу подразумева сарадњу. Интензивна, правно дефинисана сарадња полиција заинтересованих држава је нужност. Да би се постигао задовољавајући степен ефикасности, неопходно је усаглашавање правног оквира сарадње, укључујући и рад на усаглашавању основних законских аката за супротстављање, стандарда и процедура полицијског поступања. Посебно битан сегмент представља дефинисање стандарда и процедура за размену обавештајних података, који подразумевају усклађивање модела и стандарда за прикупљање и обраду података. Релевантни криминалистичко-обавештајни подаци јесу основа за идентификацију и класификовање организованих криминалних група, анализу њених основних карактеристика и криминалних активности, као и територијалног нивоа на којем делују (локални, регионални, национални, међународни).

¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes – Research report*, Vienna, 2011, p. 7.

Правовремене, релевантне, истините и потпуне информације основа су ефикасног полицијског поступања како у предузимању превентивних, тако и репресивних мера и радњи. Захтеви да полиција на ефикаснији и рационалнији начин реагује, пре свега проактивно и то на кривична дела организованог криминала и тероризма, довели су до јачања обавештајне и аналитичке функције у полицијском раду, тачније до увођења новог модела рада полиције заснованог на обавештајним информацијама (Intelligence-Led Policing – ILP) у свим земљама чланицама Европске уније. У складу с трендовима развоја полицијске професије, и Министарство унутрашњих послова Републике Србије почело је с имплементацијом овог модела и стварањем свог Националног криминалистичко-обавештајног модела.

Полазећи од основних компоненти ILP модела рада, пажњу ћемо усмерити на дилеме везане за суштину криминалистичко-обавештајне анализе, филозофију и основне карактеристике модела ILP, као и на структуру неопходних обавештајних података за идентификацију и класификацију организованих криминалних група.

1. Криминалистичко-обавештајна анализа

Да би се објективно дефинисала обавештајна функција криминалистичке полиције, јасније одредио појам криминалистичко-обавештајне анализе и сличности и разлике с другим криминалистичким анализама, неопходно је дефинисати предмет рада, методе рада, изворе прикупљања података, производе настале реализацијом обавештајног процеса и значај обавештајних података за усмеравање рада полиције.

Постоје многе заблуде о значењу и употреби термина *Intelligence* не само код грађана већ и у стручној јавности. У употреби можемо срести различите термине: *Criminal Intelligence*, *Crime Intelligence*, *Intelligence Analysis* и *Intelligence-Led Policing*. Поред тога, можемо срести и термине који указују на посебан предмет обавештајног рада као што су: *Law enforcement intelligence*, *National security intelligence*, *Military Intelligence*, *Policy Intelligence*, *Business Intelligence*, *Geospatial Intelligence*, *Cyber Intelligence* и сл. Слика постаје још сложенија уколико наведеним терминима додамо и термине који означавају обавештајни извор (на пример, *Human Intelligence* – HUMINT) или начин прикупљања информација (на пример, *Communication Intelligence* – COMINT или *Electronics Intelligence* – ELINT) који указују на правила и стандарде прикупљања посебне групе сирових података. То су само неки од термина који се могу наћи у употреби у научној и стручној јавности.

Колоквијална употреба наведених термина често обезбеђује споразумевање, али за јасно разумевање суштине обавештајне функције неопходно је њихово прецизније одређење. Формулација једног појма, односно његово прецизно дефинисање, основа је за његову адекватну употребу, што је битна карактеристика професионалног идентитета.

Различити контексти у којима се користи термин *Intelligence*, сами по себи довели су до различитих дефиниција шта се све под овим термином подразумева. Маринковић наводи да се у земљама енглеског говорног подручја термином *Intelligence* најчешће означава обавештајна активност, указујући при томе да је то само једно од више различитих значења која му се придодају, међу којима су и обавештајна служба, обавештајни циклус и обавештајни податак.²

Према Картеру (Carter), термин *Intelligence* у најчистијем смислу представља крајњи производ научно дефинисаног аналитичког процеса, у оквиру ког се подаци прикупљени из различитих извора процењују, применом логичких метода интегрису и из њих изводе закључци, процене и прогнозе развоја криминалног феномена. То значи да термин *Intelligence* означава синергетски производ који је намењен да пружи значајна, поуздана и делотворна знања неопходна за доношење одлука у примени закона.³

Ратклиф (Ratcliff) и Међународна асоцијација криминалистичко-обавештајних аналитичара (*International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts – IALEIA*) термин *Criminal Intelligence* дефинишу као процес, односно стварање обавештајног производа. Ратклиф израз *Criminal Intelligence* дефинише као стварање производа обавештајног знања на основу којих се могу донети релевантне одлуке за рад криминалистичке полиције, утицати на смањење броја кривичних дела и превенцију криминалитета.⁴ IALEIA обавештајну анализу дефинише као процес где се информацијама прикупљеним у току истраге, из екстерних и интерних извора, кроз поступак анализе даје додатна, нова вредност, коју нису имале пре анализе. То је значење које произилази из прикупљених чињеница. Такав обавештајни, аналитички податак може се користити у управљању поступком доказивања, постављању хипотеза које учинио кривично дело, прогнози трендова кретања криминалитета или стратегији за превенцију криминала.⁵

Према наведеним дефиницијама, под термином *Criminal Intelligence* не подразумевају се само резултат, обавештајни подаци, информације, већ целокупан процес који укључује прикупљање и анализу сирових података. Да би прикупљени сирови подаци, односно информације имале употребну вредност, оне морају проћи поступак провере и анализе. Аналогно томе, *Criminal Intelligence* представља целокупни поступак, од прикупљања сирових података и информација и њихове анализе, до презентације у форми конкретних аналитичких производа на основу којих се могу донети релевантне одлуке

2 Д. Маринковић, *Сузбијање организованој криминала: специјалне истражне методе*, Нови Сад, 2010, стр. 352.

3 L. D. Carter, *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies* (2nd ed.), US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2009, p. 9.

4 H. J. Ratcliffe, *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, Washington, 2007, p. 8.

5 International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (undated), *Successful Law Enforcement Using Analytic Methods*, Internet published document, p. 2.

превентивног или репресивног карактера на тактичком, оперативном или стратешком нивоу, што су крајњи циљ и сврха целокупног поступка.

Подаци прикупљени од оперативних веза, надзором над сумњивим банкарским трансакцијама, тајним надзором телефонских комуникација, праћењем и снимањем или на неки други законом предвиђен начин, као такви најчешће имају ограничену вредност. Да би сирови подаци имали додатну, употребну вредност, неопходно их је проверити (релевантност, поузданост и прихватљивост), а након тога ставити у контекст свих расположивих релевантних података, где се применом логичких метода настоји између њих успоставити корелативна веза, односно утврдити њихова корисност за спречавање или доказивање извршених кривичних дела. Закључци морају бити последица објективно утврђених, а не претпостављених чињеница.⁶ Провера и објективна анализа силових података директно утичу на поузданост и корисност, односно употребну вредност обавештајних података. Руководиоци обавештајне податке као свој оквир користе у логичком процесу резоновања приликом доношења тактичких, оперативних и стратешких одлука.

Да би се извели објективни закључци о криминалистичко-обавештајној анализи (*Intelligence Analysis*) и њеном месту и значају за рад полиције, неопходно је утврдити однос с анализом криминала и полицијским радом вођеним обавештајним информацијама (*Intelligence-Led Policing*).

Највећи број дефиниција предмет криминалистичко-обавештајне анализе ограничава на конкретне учиниоце и организоване криминалне групе. Обавештајни аналитичари усмерени су на обавештајне податке о структури и хијерархији организованих криминалних група, месту сваког члана криминалне групе у организацији и пословима које обавља, извршеним и кривичним делима које планирају да изврше, начинима вршења и свим другим обавештајним подацима неопходним за проналажење, хапшење, успешно покретање и завршетак кривичног поступка. На сличан начин обавештајну анализу дефинише Рејчел Боба (Rachel Boba). Међутим, за овог аутора обавештајна анализа је само једна од пет врста анализе криминала.⁷ Рејчел Боба анализу криминала (*Crime Analysis*) дефинише као систематско проучавање криминалитета, проблема делинквенције и других података важних за рад полиције, укључујући социодемографске, просторне и временске факторе, с циљем да се пружи помоћ полицији при лишењу слободе, смањењу криминалитета и делинквенције, превенцији криминалитета и евалуацији полицијског рада.⁸

Како можемо видети, анализа криминала је према наведеним дефиницијама термин који обухвата шири спектар аналитичких активности.

Међутим, наведени проблем није само теоријски – он се одражава и на конкретна практична решења организације рада полиције. Ратклиф указује

6 З. Ђурђевић, Н. Радовић, *Криминалистичка оператива*, Београд, 2012, стр. 122.

7 В. Rachel, *Crime analysis and crime mapping*, SAGE Publications, Inc., London, 2005, p. 13.

8 *Ibidem*, p. 6.

на то да се наведеним анализама баве потпуно различити профили аналитичара, који су запослени у различитим организационим јединицама полиције. У организационим јединицама где постоје *аналистичари криминала* најчешће не постоје *обавештајни аналитичари* и обрнуто. У принципу, већина обавештајних аналитичара ради у специјализованим јединицама, као што су јединице за спречавање и сузбијање наркотика, организованог криминала и тероризма. Њихов циљ је идентификација припадника организованих криминалних група и пружање помоћи у прикупљању доказа за покретање и успешно вођење кривичног поступка. С обзиром на предмет анализе, обавештајни подаци носе ознаку тајности и познати су само припадницима јединице која учествује у истрази. Аналитичари криминала се више концентришу на сва пријављена кривична дела, утврђујући обрасце њихове манифестације и трендове кретања, него на кривична дела појединих учинилаца и организованих криминалних група. Подаци до којих они дођу у свом раду немају исти степен тајности као што су то производи криминалистичко-обавештајних аналитичара. Ратклиф истиче мишљење Кристофера Бруса (Christopher Bruce), који каже да није сигуран да је већина америчких криминалистичко-обавештајних аналитичара обучена да ради више од анализе као подршке истрази, нити да своје послове види на други начин него као подршку конкретном случају.⁹

Како можемо видети, имамо два различита развојна пута у оквиру различитих организационих јединица, с различитим предметима, методама прикупљања и анализе података. Обавештајна анализа је традиционално везана за војне и цивилне обавештајне службе, које су податке прикупљале тајно. Међутим, са све већим степеном угрожености друштва организованим криминалом дошло је до промене филозофије полицијског поступања, на шта указује примена посебних доказних радњи, чија је основна карактеристика тајност предузимања. С друге стране, треба нагласити да је став да се обавештајни подаци прикупљају само тајно и из затворених извора погрешан. До учвршћивања овог става дошло је погрешним медијским извештавањима, који често обавештајну функцију приказују као тајанствену и понекад субверзивну активност која је морално дискутабилна и на самој граници правних и етичких стандарда.¹⁰ Релевантни обавештајни подаци могу се прикупљати и из отворених извора.

На различите развојне путеве указују и различите асоцијације аналитичара које се баве анализама обавештајних података у вези са супротстављањем криминалу: Међународна асоцијација аналитичара криминалитета (International Association of Crime Analysts – IACA), Међународна асоцијација криминалистичко-обавештајних аналитичара (International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts – IALEIA) и Међународна асоцијација криминалистичких форензичара (International Association of Forensic Criminologists – I AFC).

⁹ Н. Ј. Ratcliffe, *о. с.*, р. 9.

¹⁰ *Ibidem*, р. 8.

Како можемо видети, у наведеним расправама се помињу само обавештајна анализа, која је усредсређена на конкретни догађај и поступак доказивања кривичних дела организованог криминала, и анализа криминала на обрасце криминалног понашања и превенцију. Међутим, поставља се питање како класификовати истражну анализу или профилисање (*Investigative analysis*), које се у последњих тридесетак година све више развија и у највећој мери представља подршку истрази или административну анализу која је усмерена на начин презентације обавештајних података. Аналогно наведеним аргументима, сматрамо да треба прихватити Бобин став да је криминалистичко-обавештајна анализа једна од пет криминалистичких анализа.¹¹

Ратклиф решење наведене дилеме види у прихватању интегрисаног модела анализе, који се остварује применом модела рада полиције вођеног обавештајним подацима.¹² Комбинацијом наведених анализа може се створити јасна, комплетна слика криминалитета која је од суштинског значаја за потпуније разумевање криминалитета.

Да бисмо добили објективну слику, треба да узмемо у обзир да постоје три различита нивоа анализе: тактички, оперативни и стратешки. Најчешћи ниво је тактички. Овај ниво анализе подржава избор предмета рада како би се постигао циљ постављен у оквиру тактичког плана. То је основни, микрониво, где одлуке доносе руководиоци тимова за истраге чији су предмет рада локални учиниоци кривичних дела. Други ниво анализе је на вишем организационом нивоу. Предмет оперативне анализе јесу аналитички производи који подржавају руководиоце регионалних области који доносе одлуке чији је циљ смањење кривичних дела на том подручју и у складу с тим алокацију ресурса како би се постигао оперативни циљ. Трећи и највиши ниво је стратешки. Стратешка анализа има за циљ да пружи увид и разумевање образаца криминалног понашања и начина функционисања преступничке средине, оријентисана је ка будућности и проактивно. Користи се од стране руководиоца и менаџера највишег нивоа који су одговорни за планирање и дизајнирање организације која ће имати највећи степен функционалности. Стратешки криминалистичко-аналитички производи утичу на дугорочне циљеве организације и представљају основу за расправе о политици сузбијања криминала, алокацији ресурса и стратегијама рада. Стратешка анализа је основа за кориговање законског, друштвеног, а на крају и професионалног амбијента, који ће на ефикаснији начин допринети смањењу броја кривичних дела и већој безбедности грађана.¹³

Аналогно наведеном, треба имати у виду да је свеобухватна анализа основа за решавање сваког проблема,¹⁴ као и чињеницу да се рад полиције вођен обавештајним информацијама не своди само на резултате криминалистичко-обавештајне анализе.

11 B. Rachel, o. c., pp. 13–16.

12 H. J. Ratcliffe, o. c., p. 2.

13 H. J. Ratcliffe, o. c., p. 11.

14 З. Бурђевић, „Појам и врсте анализе криминалитета“, *Наука – Безбедност – Полиција*, бр. 1, Београд, 2007, стр. 110.

2. Рад полиције вођен обавештајним информацијама

Модел рада полиције вођен обавештајним подацима (Intelligence-Led Policing) настао је почетком деведесетих година прошлог века у Великој Британији, након чега су га, уз одређене модификације, преузели САД и државе чланице ЕУ. Пораст стопе криминала, нарочито организованог, довео је до притиска јавности да полиција, поред до тада примењиваног традиционалног модела рада, предузме нешто ново, другачије, што би било економски рационалније и што би довело до бржег смањења стопе криминала. Интенција да се у условима неопходне рационализације ресурса повећа степен ефикасности довела је до појаве новог јавног менаџмента у раду полиције.¹⁵ Анализом њеног рада дошло се до закључка да велики део времена полиција проводи реагујући на већ извршена кривична дела, уместо на спречавању да се она изврше, нарочито од стране вишеструких повратника. У извештају британске Комисије за ревизију рада полиције, из новембра 1993, под називом *Ефикасно сузбијање криминала* (Reports by the Audit Commission),¹⁶ и Инспектората за полицију из 1997. (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for England and Wales – НМІС)¹⁷ указано је на могућност и потребу већег коришћења обавештајних података у циљу повећања степена ефикасности рада полиције.

У Извештају се наводи потреба да се контроли криминала приступи стратешки, развијањем проактивног приступа усмереног према вишеструким учиниоцима кривичних дела. Управљање информацијама, нарочито размена обавештајних података, координација рада свих организационих јединица полиције и других служби безбедности и преношење управљања локалним организационим јединицама идентификовани су као начини на које се може повећати ефикасност.¹⁸

Конкретно, основни елементи наведеног приступа заснивали су се на унапређењу обавештајне функције чији је циљ да се помогне полицијском руководству да донесе адекватне одлуке усмерене на превенцију криминала, стратешко и оперативно поступање полиције, њену организацију и алокацију ресурса. Тачније, наведеним приступом настоји се ускладити систем рада полиције с логиком *новој јавној менаџментиа*, која се темељи на прецизнијој идентификацији проблема и усмеравању рада полиције и то с аспекта могућности спречавања његовог настанка. То конкретно значи промену филозофије рада – од кривичног дела према учиниоцу у филозофију – од регистрованог, потенцијалног учиниоца према спречавању извршења кривичног дела.

Не постоји универзално прихваћена дефиниција полицијског рада вођеног обавештајним, аналитичким подацима. Ратклиф истиче да је полицијски рад

15 Н. Ј. Ratcliffe, *о. с.*, п. 2.

16 *Tackling Crime Effectively: Management Handbook*, Vol. 2, 1993, п. 3.

17 „Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for England and Wales (HMIC)“, Report of Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 1997.

18 „Tackling Crime Effectively“, *о. с.*, п. 3.

вођен обавештајним подацима пословни модел и менаџерска филозофија у којој су анализа података и обавештајни рад од кључног значаја, објективан оквир за одлучивање како смањити стопу криминала утицајем на криминогене факторе кроз стратешко управљање репресијом и превенцијом, као и реализацијом ефикасних стратегија усмерених на вишеструке учиниоце тешких кривичних дела.¹⁹ На сличан начин ILP дефинише и Готшалк (Gottshalk).²⁰ Картер (Carter, D. L.) и Картер (Carter, J. G.) овај модел дефинишу као прикупљање и анализу информација повезаних с кривичним делима и детерминантама које доприносе вршењу кривичних дела, чији је резултат израда прихватљивих обавештајних производа који се користе као помоћ у примени закона, у развоју тактичких одговора на безбедносне претње и/или стратешких планова како неутралисати или смањити ризике за настанак претње.²¹ Фуентес (Fuentes) посебан акценат ставља на чињеницу да је рад полиције вођен обавештајним радом филозофија која се заснива на прикупљању информација од стране свих организационих јединица, са свих нивоа, њиховој анализи и добијању корисних обавештајних, аналитичких података за боље разумевање оперативног окружења.²²

Проблеми у дефинисању су очигледни и разумљиви, на шта указује и чињеница да и многе полицијске агенције имају своје дефиниције. Многи су приступили дефинисању овог модела рада с аспекта својих потреба. Притом, обавештајне потребе великих националних агенција сасвим су другачије од обавештајних потреба малих одељења у руралним подручјима, што је сасвим разумљиво имајући у виду надлежност, природу и структуру проблема. У државама где је полиција децентрализована до разлике долази и због различитих приступа томе на који начин треба решити конкретни проблем, због чега су и потребе за обавештајним подацима различите.

Конкретно, за боље разумевање наведеног модела требало би да имамо у виду његове основне концептуалне елементе:

- 1) унапређење обавештајне функције, кроз обезбеђивање релевантних, потпуних, тачних обавештајних података о криминалитету;
- 2) развој квалитетних криминалистичко-аналитичких производа као подршке полицијском менаџменту у доношењу одлука о избору приоритета рада и, у складу с њима, алокацију ресурса за реализацију планираних задатака. Усмеравање активности на превенцију и стратешко супротстављање криминалу;
- 3) успостављање модела сарадње и размене података између различитих полицијских јединица, других државних агенција, субјеката друштва и приватног сектора безбедности (формирање Савета за надзор о координацију размене обавештајних информација, доношење Стратегије

19 H. J. Ratcliffe, o. c., p. 2.

20 P. Gottshalk, *Policing Organized Crime: Intelligence Strategy Implementation*, New York, 2009, p. 44.

21 D. L. Carter, J. G. Carter, „Intelligence Led Policing: Conceptual Considerations for Public Policy“, *Criminal Justice Policy Review*, 20(3), 2009.

22 R. J. Fuentes, *Practical Guide to Intelligence-led Policing*, New Jersey, 2006, p. 2.

за размену и заштиту криминалистичко-обавештајних послова с акционим планом, стандарда рада, укључујући и стандарде за поштовање приватности грађана).

Симоновић и Митровић истичу да је то сложен систем који полази од три премисе: 1) полицијски руководиоци на свим нивоима треба да имају квалитетне обавештајне податке како би доносили одлуке о ангажовању полицијских ресурса; 2) неопходно је имати систем за прикупљање сирових података, анализу којом би се добила нова вредност информација и достављање обрађених информација руководиоцима којима су оне потребне за доношење одлука; и 3) софистициране компјутерске базе података, софтвере за анализу и срањивање података.²³

Доношење релевантних одлука о приоритетима полицијског рада и распоређивању људских и материјалних ресурса захтева оперативно разумевање карактеристика криминала конкретног подручја. Аналитичке активности на идентификацији претњи организованих криминалних група, потенцијалних учинилаца и виктимогених карактеристика (рањивости) потенцијалних мета (жртва), утврђивању степена вероватноће могућег угрожавања и евентуалних последица, прогнози трендова кретања, требало би да буду основа полицијског рада. Без објективних обавештајних, аналитичких информација, доношење одлука и управљање ризицима тешко је оствариво. Да би се створила објективна слика преступничке средине, неопходно је прикупити релевантне информације о свим њеним карактеристикама, извршити њихову анализу и резултате представити у форми јасних и разумљивих аналитичких производа. На такав начин прикупљени подаци добијају форму обавештајних, аналитичких информација на основу којих руководиоци могу да разумеју конкретно окружење и донесу релевантне оперативне, тактичке и стратегијске одлуке за контролу криминала. На ову чињеницу указује и Дворшек (Dvoršek), истичући да је најкомплекснија фаза анализа, која у процену укључује шта анализирани подаци значе за даљи развој догађаја. Према овом аутору, од додатне вредности аналитичких информација очекује се не само презентација аналитичких информација, већ и предлог могућих коначних решења.²⁴ Идентификација проблема и избор приоритета у складу с дефинисаним стратегијама рада јесте корак у правом смеру како обезбедити виши степен безбедности и поштовања основних права и слобода грађана.

Оваквим приступом се подржавају тренутне потребе, промовише ситуациона свест и обезбеђује основа за дугорочније планирања. Наведени елементи су основа *3i Model of Intelligence-Led Policing* којег је прилагодио Патклиф (*Interpret Environment-Influence Intelligence-Impact Decision-maker*).²⁵

23 Б. Симоновић, Д. Митровић, *Сарадња у оквиру криминалистичко-обавештајног рада*, Међународна и национална сарадња и координација у супротстављању криминалитету, Бања Лука, 2010, стр. 199.

24 А. Dvoršek, „Kriminalistički obaveštajni rad i njegove perspektive u kriminalistici“, *Pravo i Forenzika u Kriminalistici*, Kragujevac, 2009, str. 154.

25 R. J., Fuentes, o. c., p. 2.

Филозофија наведеног приступа заснива се на унапређивању обавештајне функције и прикупљању релевантних информација како би се боље разумеле промене на конкретном подручју и омогућило ефикасно спровођење закона у новим условима. Циљ је с расположивим ресурсима постићи највећи могући степен ефикасности и побољшати перформансе рада полиције.

За унапређење обавештајне функције неопходна је сарадња различитих државних агенција које се у свом раду баве прикупљањем података о различитим врстама криминала. Међутим, сарадња у великој мери зависи од спремности полицијског менаџмента за сарадњу. Често не постоји јасно изражена жеља за уступање, односно размену информација међу агенцијама. На ту чињеницу указује и Марк Реблинг (Mark Riebling) у својој монографији *Тајни рат између ФБИ и ЦИА (The Secret War Between the FBI and CIA)*. Један од разлога који се често наводи јесте могућност да тајни подаци буду откривени, чиме може бити угрожен успех конкретних истрага, укључујући и живот полицијских службеника који у њима учествују. Поред тога, један део менаџмента сумња у корисност и квалитет обавештајних података добијених од других агенција, као и у стручност њихових обавештајних аналитичара.

До преиспитивања рада, посебно могућности да се обавештајни подаци учине доступним и другим члановима обавештајне заједнице, у САД је дошло после 11. септембра 2001, када је у серији напада с отетим авионима погинуло скоро 3.000 људи. Расправа, када је у питању размена података на међународном нивоу, додатно је интензивирана после подметања експлозива под воз, 11. марта 2004, у Мадриду, када је убијено 191 лице, као и након серије експлозија у Лондону, 7. јула 2005, када је убијено 56 а повређено преко 700 лица. Истрагама у САД утврђено је да су агенције једна другој нерадо уступале обавештајне податке којима су располагале, што је у великој мери утицало на то да се припреме за наведене активности не открију.

Међународно удружење шефова полиције (International Association of Chiefs of Police – IACP) идентификовало је пет препрека које спречавају размену обавештајних података:²⁶

1. недостатак комуникације међу агенцијама;
2. недостатак опреме (технологије) да се развије национални систем за размену података;
3. недостатак стандарда и јединствене политике у вези с обавештајним радом;
4. недостатак обавештајних анализа;
5. неспремност агенција да размењују информације.

На основу идентификованих проблема формирана је радна група обавештајних аналитичара (*Global Intelligence Working Group – GIWG*), која је

²⁶ L. D. Carter, *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, November, 2009, p. 86.

израдила план за решавање наведених проблема. У основи, план се састојао у: 1) промоцији полицијског рада вођеног обавештајним подацима; 2) планирању модела и промоцији размене података, али и дефинисању стандарда за поштовање грађанских права појединаца.²⁷ Да би се остварио наведени циљ, у САД је 2003. донет Национални план за размену обавештајних података (*National Criminal Intelligence Sharing Plan*).

Руководство криминалистичке полиције у Њу Џерсију је 2005. почело да анализира постојећу обавештајну инфраструктуру, у намери да утврди да ли је тренутна организација прилагођена изазовима с којима се полиција сусреће, у ери када су знатно ограничена материјална средства. После пажљивог проучавања израђен је стратешки план како да се створи истражни ентитет који је способан за супротстављање свим врстама криминала и свим претњама. Како би успех био обезбеђен, дефинисано је пет смерница за рад:²⁸

1. структуралне промене организације како би се уклониле препреке и промовисали обавештајни рад и размена информација;
2. унапређење културе рада како би се прихватила филозофија заснована на обавештајним информацијама;
3. успостављање модела за управљање обавештајним системом на подручју државе (*Statewide Intelligence Management System – SIMS*);
4. стварање заједничког центра, познатог као регионални оперативни и обавештајни центар (*Regional Operations and Intelligence Center*);
5. спровођење регионалних планова за управљање обавештајним пословима и конкретним активностима у вези с организованим криминалним активностима.

О посебној пажњи која се у САД поклања полицијском раду вођеном обавештајним подацима сведочи Национална стратегија за размену и заштиту информација, донета у децембру 2012, на основу Националне стратегије безбедности из 2010. и Националне стратегије за размену информација из 2007. године. Стратегија даје смернице за ефикаснију интеграцију и спровођење политика, процеса, стандарда и технологија за промоцију безбедности и одговорну размену информација. План за имплементацију Националне стратегије за размену и заштиту информација донет је у децембру 2013. године.

Концепт обавештајног рада представља основу ефикасности и доношења рационалних одлука у реализацији проактивних и реактивних истрага корисних како за полицијског службеника у патроли, тако и за полицијског службеника криминалистичке полиције, усмерених на остваривање тактичких и стратегијских циљева. Иако је претежно усмерен, погрешно је сматрати да се предмет обавештајног процеса искључиво своди на вишеструке учиниоце, чланове организованих криминалних група и кривична дела која су они извршили.

²⁷ *Ibidem*, p. 87.

²⁸ R. J. Fuentes, *o. c.*, p. 5.

То је важна чињеница коју морамо имати у виду како би се избегле могуће грешке – да и поред доступности великог броја корисних података имамо непотпуну слику о криминалу једног подручја. Тренутно водеће полицијске асоцијације у Великој Британији, САД и Канади залажу се за што већу усмереност полиције на превентивне активности. Криминалистичка анализа крађа моторних возила у Кенту (Велика Британија) показала је да мали број учинилаца изврши несразмерно велики број крађа моторних возила на том подручју.

Полицијски рад вођен или усмераван обавештајним подацима јесте метод који доприноси ефикаснијем управљању полицијским радом. Релевантним обавештајним подацима идентификују се безбедносни проблеми, пружа основа за избор најбоље одлуке и у складу с њом начина за ангажовање потребних ресурса. Објективном идентификацијом проблема и ангажовањем адекватних ресурса за реализацију донете одлуке постижу се потребна ефикасност и економичност полицијског рада. Погрешно је полицијски рад вођен обавештајним подацима сматрати стратегијом за смањење криминала – то је модел рада где се обезбеђују квалитетни подаци како би се донеле квалитетне одлуке и у складу с њима изврши алокација ресурса.

Ратклиф наводи 10 разлога за примену модела рада полиције вођеног обавештајним подацима: 1) информисање и подршка командној структури; 2) рад полиције вођене обавештајним радом је срце ширег организационог приступа; 3) интегрисана криминалистичко-обавештајна и анализа криминала; 4) усмереност на вишеструке и учиниоце тешких кривичних дела; 5) на располагању аналитичка и обука у реализацији конкретних послова; 6) обезбеђују се и стратешки и тактички приступ; 7) истрага се води објективно, уз шире сагледавање безбедносних проблема на конкретном подручју; 8) комплетни, поуздани и доступни подаци кроз аналитичке производе као квалитетна подршка за доношење одлука руководиоцима; 9) управљање у складу с идентификованим проблемима на основу обавештајних производа; 10) усмереност на превенцију.

Концепт заснован на обавештајним подацима подржава све аспекте полицијског рада. Његови резултати су директно зависни од квалитета националног обавештајног модела.

3. Прикупљања података о организованим криминалним групама

Анализа и размена обавештајних података у великој мери зависе од успостављеног модела за прикупљање сирових података, информација. Дефинисањем заједничких стандарда прикупљања, обраде и анализе података ствара се могућност да се подаци из различитих извора, с различитих подручја, могу размењивати и користити на ширем, регионалном, националном, па чак и глобалном нивоу. Обавештајни систем мора да адекватно одговори на све захтеве за обавештајним подацима тако што ће обезбедити релевантне,

правовремене, поуздане, објективне и употребљиве обавештајне податке. Они представљају квалитативне циљеве и оквир за стандарде којих се криминалистичко-обавештајне јединице морају придржавати и на основу којих се њихов рад може оцењивати.²⁹

Корисност модела у највећој мери је детерминисана дефинисањем и поштовањем стандарда при прикупљању података. С обзиром на доступност представићемо модел евидентирања и класификовања организованих криминалних група који је коришћен у истраживању 40 организованих криминалних група у 16 земаља, реализованом под окриљем УН. Овај модел је у одређеној мери комплементаран с моделом који је усвојило Министарство унутрашњих послова Републике Србије у Упутству о евидентирању, класификовању и праћењу активности организованих криминалних група у Републици Србији.

Варијабле су дефинисане тако да обухвате кључне карактеристике организованих криминалних група: 1) структуру; 2) величину; 3) криминалне активности; 4) ниво прекограничних криминалних активности; 5) елементе идентитета; 6) ниво насиља и корупције; 7) степен политичког утицаја; 8) приступ легитимној економији; 9) сарадњу с другим организованим криминалним групама. Наведени подаци су квалитетна основа за разумевање начина функционисања организованих криминалних група.³⁰

У односу на *сирукџуру*, организоване криминалне групе подељене су у пет група:

- А. стандардна, ригидна хијерархија: на челу једно лице, организација подељена на неколико ћелија с јаком интерном дисциплином;
- Б. регионална хијерархија: хијерархијска структура и линија командовања полазе из центра. Ипак, регионалне групе са својим лидерима имају одређени степен аутономије у функционисању;
- В. хијерархијски конгломерат: удружење организованих криминалних група с једним управним органом;
- Г. језгровита хијерархија: од релативно лабаве до чврсте групе појединаца који сматрају да раде за исту организацију. Њена структура је више хоризонтална него вертикална;
- Д. криминална мрежа: састављена од појединаца који у вршењу својих криминалних активности често склапају савезе.

Величина криминалне групе је одређена бројем чланова и то не само оних који чине језгро групе, већ и оних који су с њим повезани и сарађују.³¹

- А. од 1 члана до 20 чланова;

29 S. B. William, „Getting Intelligence Right: The Power of Logical Procedure“, *Occasional Paper Number Two*, 1996, p. 6.

30 United Nations, *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, September, 2002, p. 19.

31 Наравно, организована криминална група постоји када у вршењу криминалних активности учествују три и више лица, тако да овај број треба узети с резервом.

- Б. од 20 до 50 чланова;
- В. од 50 до 100 чланова;
- Г. више од 100 чланова.

Криминалне активности:

- А. једна основна делатност, друге инкриминисане активности су у функцији примарне;
- Б. две до три главне активности;
- В. више активности.

Ниво прекограничних криминалних активности:

- А. ограничен (1 држава до 2 државе);
- Б. средњи (3 до 4 државе);
- В. широко распрострањен (5 и више држава).

Идентифициране организоване криминалне групе:

- А. организација без јаког социјалног или етничког идентитета;
- Б. социјално базирана организација с члановима истог друштвеног порекла или са заједничким друштвеним интересима;
- В. етнички засноване или породичне организације с члановима строго из исте етничке групе/региона/државе.

У односу на ниво насиља, без обзира на то да ли је интерно или екстерно усмерено, организоване криминалне групе класификују се на оне које:

- А. мало или нимало употребљавају насиље;
- Б. повремено употребљавају насиље;
- В. насиље је од суштинског значаја за криминалне активности (акумулација профита) организације.

У односу на присуство корупције као метода у раду, организоване криминалне групе се класификују на оне које:

- А. мало или нимало употребљавају корупцију;
- Б. повремено употребљавају корупцију;
- В. корупција је од суштинског значаја за предузимање примарне криминалне делатности (акумулације профита) организације.

У односу на политички утицај који организована криминална група може имати:

- А. не постоји;
- Б. на локалном/регионалном нивоу,
- В. на националном нивоу у земљи интервенције;
- Г. иностранство.

У односу на чињеницу да ли се новац добијен од криминалних активности убацује у *легијимне привредне токове*:

- А. не или ограничено;
- Б. за неке инвестиције у привредне активности;
- В. велико преклапање између легитимних и криминалних активности групе.

У односу на ниво *сарадње с другим организованим криминалним групама*:

- А. нема;
- Б. сарадња у држави где група функционише;
- В. сарадња у иностранству;
- Г. сарадња у базној земљи и иностранству.

У поређењу с наведеним системом, наш систем евидентирања и класификације је детаљнији и самим тим објективнији и кориснији за полицију. Међутим, то не значи да нема недостатака и да се поједине варијабле не би могле још конкретније идентификовати. Профил организоване криминалне групе се одређује на основу 18 параметара поређаних по важности: 1) могућност корупције; 2) финансијска моћ; 3) употреба насиља не само у вршењу предметних кривичних дела, већ и у заштити од кривичне одговорности и у другим сегментима живота чланова криминалне групе; 4) коришћење пословних структура за прање новца и пребацавање у легалне привредне токове; 5) коришћење савремених технолошких достигнућа у вршењу кривичних дела, комуникацији међу члановима и заштити од откривања; 6) могућност утицања на медије; 7) стратегија, планови за проширивање криминалне активности; 8) сарадња с другим организованим криминалним групама; 9) повезаност с екстремним криминалним групама; 10) способност организоване криминалне групе за предузимање мера заштите од откривања њихових криминалних активности и других података о начину функционисања групе; 11) способност заштите вође организоване криминалне групе од кривичне одговорности; 12) дисциплина чланова; 13) степен повезаности чланова; 14) континуитет криминалних активности; 15) монопол у вршењу криминалних активности (на пример, илегална трговина наркотицима); 16) разноврсност криминалних активности; 17) степен стручности у вршењу криминалних активности; и 18) број чланова организоване криминалне групе.

Свакако, да би сви ти подаци били корисни, неопходно је у поступку прикупљања утврдити степен објективности самог податка и поузданост извора. Код нас се користи систем 4 x 4, док је у свету у употреби систем 5 x 5 и 6 x 6. Да би се степен објективности процене података и извора подигао на виши ниво, неопходно је радити на додатној едукацији, пре свега полицијских службеника који раде у криминалистичко-обавештајним јединицама.

Тешко је замислити поступак доказивања без израде аналитичких производа као што је дијаграм веза, дијаграм предмета рада, дијаграм тока радње

кривичног дела, дијаграм тока новца и сл., уз помоћ којих прикупљени обавештајни подаци на јасан начин могу представити начин функционисања организоване криминалне групе, место и улогу сваког члана у вршењу криминалних активности, ток и начин вршења конкретног кривичног дела или криминални образац. Стручност и размена знања, тачније управљање знањем, јесте основа ефикасности рада полиције.

Закључак

На основу резултата наведених истраживања, можемо извести закључак да би размена обавештајних података и јачање међуагенцијске сарадње могле бити кључ успеха у идентификацији претњи и њених носилаца и успешно спречавање кривичних дела организованог криминала. Да би се постигао потребан ниво успешности, неопходно је имати у виду два сегмента рада – сарадњу свих субјеката друштва на националном нивоу и завршетак конституисања криминалистичко-обавештајног система Министарства унутрашњих послова.

Предуслов за размену података је систем размене обавештајних података између различитих агенција, укључујући и различите нивое организације (локални, регионални, национални), дефинисање посебних протокола којима би се дефинисали врста података и стандарди рада с обавештајним подацима (начин чувања, приступа и коришћења података). Када користимо термин *агенција*, мислимо на све чланове обавештајне заједнице како цивилне, тако и војне, укључујући и релевантне службе Министарства финансија и друге који у свом раду долазе до података који могу указати на организовани криминал. Да би се избегли проблеми у размени података, неопходно је формирати посебно тело за надзор, координацију и унапређење сарадње (Савет) и дефинисање стандарда размене.

Када је у питању Министарство унутрашњих послова, неопходно је убрзати стварање Националног криминалистичко-обавештајног модела оснивањем криминалистичко-обавештајних јединица у свим полицијским управама, као и доношење низа подзаконских аката којима би се у потпуности дефинисао правни оквир рада, нарочито када су у питању различите линије и нивои. Наравно, круна процеса јесте успостављање посебног тела које ће на основу доступних криминалистичко-обавештајних информација предлагати највишем руководству стратешке правце рада полиције. При томе не треба заборавити оперативни и тактички ниво који би имао квалитетну основу за доношење одлука и избор приоритета у раду подручних полицијских управа и полицијских станица у оквиру њих.

Основа и највећи део посла у стварању Националног криминалистичко-обавештајног система јесте едукација, која подразумева и план специјализација у складу с каријерним системом управљања.

Литература

1. United Nations Office on Drugs and Crime, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes – Research report*, Vienna, 2011.
2. Маринковић, Д., *Сузбијање организованој криминала: специјалне истражне методе*, Нови Сад, 2010.
3. Carter L. D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies* (2nd ed.), US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2009.
4. Ratcliffe H. J., *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, Washington, 2007.
5. International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (undated), *Successful Law Enforcement Using Analytic Methods*, Internetpublished document.
6. Ђурђевић З., Радовић Н., *Криминалистичка оператива*, Београд, 2012.
7. Rachel B., *Crime analysis and crime mapping*, SAGE Publications, Inc. London, 2005.
8. Ђурђевић З., „Појам и врсте анализе криминалитета“, *Наука – Безбедност – Полиција*, бр. 1, Београд, 2007.
9. *Tackling Crime Effectively: Management Handbook*, Vol. 2, 1993.
10. „Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary for England and Wales (HMIC)“, Report of Her Majesty’s Chief Inspector of Constabulary, 1997.
11. Gottshalk P., *Policing Organized Crime: Intelligence Strategy Implementation*, New York, 2009.
12. Carter D. L., Carter J. G., „Intelligence Led Policing: Conceptual Considerations for Public Policy“, *Criminal Justice Policy Review*, 20 (3), 2009.
13. Fuentes R. J., *Practical Guide to Intelligence-led Policing*, New Jersey, 2006.
14. Симоновић Б., Митровић Д., „Сарадња у оквиру криминалистичког обавештајног рада“, *Међународна и национална сарадња и координација у суйројсјављању криминалијетју*, Бања Лука, 2010.
15. Dvoršek, A., *Kriminalistički obaveštajni rad i njegove perspective u kriminalistici*, Pravo i forenzika u kriminalistici, Kragujevac, 2009.
16. William S. B., *Getting Intelligence Right: The Power of Logical Procedure*, Occasional Paper Number Two, 1996.
17. United Nations, *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, September, 2002.

CONTRADICTIONARY NATURE OF THE DISCRETIONARY POWERS OF THE POLICE AS A CHALLENGE TO RULE OF LAW AND DEMOCRATIZATION OF POLICING

Zoran Kesic

Radomir Zekavica

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Making decisions based on the discretionary power is an essential part of police work and the necessity in solving many problems that police officers face every day in the field. It is also one of the key factors, namely the conditions that allow police officers more opportunity to exceed or abuse the authority given to them, or to violate the rights and freedoms of citizens to act where. This contradictory nature makes the discretionary power one of the most controversial segments of police action, particularly when considered in the context of the position and role of police in a democratic society, where the provision of the rule of law as a key imperative. The complexity of this problem imposes the need for its critical review, under which it is necessary to point out both sides of the discretionary power of the police. At the beginning of the work we called attention to some general characteristics of this phenomenon, after which we critically examined the impact of certain factors on the process of discretionary decision-making of police officers, especially pointing out their contributions to exceed and abuse of authority. This work, however, would not have so much meaning and justification, if it not also contained some suggestions on how to prevent errors in the application of discretionary assessments and stamp out misuse of discretionary power, especially those that result in violations of fundamental rights and freedoms of citizens. This is why, in this work, the special attention is given to the perception of control mechanisms of discretionary power in the policing and reducing its usage to a reasonable level.

Keywords: discretionary powers, police authority, rule of law, democratic policing

* Corresponding Author, zoran.kesic@kpa.edu.rs.

** Corresponding Author, radomir.zekavica@kpa.edu.rs.

Introduction

The existence and exercise of discretionary powers is inevitable phenomenon of the modern state. The manner in which this is done is one of the main differences between the state based on the rule of law and the police state. In the state based on the rule of law, the exercise of discretionary power is guided by the public interest, and its scope is determined by the law which obligates those who exercise this power. Exercise of discretionary power is usually (but not with full rights) related to public administration. On the one hand, the administrative authority is linked to the law, and on the other, the degree of that linkage can not always be precisely determined. In other words, the lawmaker can not foresee all the circumstances of the specific case in reality, and to prescribe in detail ways to resolve them. That leads to the situation that the administration has the discretionary power what makes its authority relatively free in regard to the law. This discretion applies particularly to the selection of the means and methods by which the adequate goal determined by the law can be achieved.¹ In addition to that, it is important to emphasize that freedom of discretion does not mean freedom from the law, but freedom within the law. The administration uses discretion when it is authorized by the law to do so.

Putting it in the context of police function performance Kenneth Davis describes the discretionary power as „the ability of a police officer to choose between several possible courses of an action in a situation where his power is limited“.² In other words, the police officer has the discretion power when it has a choice in the way of solving certain problems. The nature of police work requires a degree of discretion to be given into the hands of the direct performers in the field. The police officers themselves have a huge burden to properly estimate the situation and make correct decision when and how to use their power. Unlike the members of many other professions, police officers usually work alone in the field where supervisor access is limited. In addition to that, the nature of the profession brings police officers into a position to decide on the freedoms and rights of other citizens. This circumstance can be a significant motive for the excess or abuse of police powers or various forms of discriminatory behavior.

This fact derives the justification of a critical analysis and as its part it is necessary to draw attention to the ambiguity of the police discretionary power and point out the necessity of adequate controls of discretion and reducing its application to a reasonable level.

1. Review of the Police Officers' Discretion

To proceed from the formal organizational structure we can easily see that most police organizations follow the model of a centralized bureaucracy with hierarchical distributed authority, clearly defined limit of liability and the concentrated

1 М. Марковић, *Правна држава*, Београд, 1939, стр. 47.

2 Н. Grant, J. Terry, *Law Enforcement in the 21st Century*, Boston, 2005, p. 216.

decision-making power in the hands of individuals at the top of the „pyramid“. This organization model supports the so-called *Iron Law of Oligarchy*.³ In reality, however, the decision-making power also exists at the lower levels of the police organization. More exactly, the police decisions are also significantly created by the direct performers in the field, or as Maurice Punch called them *street-level bureaucrats*.⁴

The fact is that the police officers are the ones who make a number of decisions in the field, when, toward who and how to intervene. Such circumstance implies the conclusion that in fact the direct performers through the discretionary decision-making create the police conduct policy, which is itself atypical with regard to the usual idea of the police organization functioning. It must be admitted that it is hard to imagine any hierarchical organization in which employees at the lowest levels routinely have such broad discretion, at the same time with so little opportunity for objective review of the correctness of their decisions. Despite the fact that they make most of the decisions, they usually carry out them away from the eyes of their supervisors. In this sense, Jerome Skolnick and James Fyfe are right when name decision of the ordinary police officers *low visibility decisions*.⁵

James Wilson once pointed out that the police had the peculiar feature that the discretion was increased more and more as we moved down in the hierarchy.⁶ This phenomenon of *hierarchical inversion* raises the question of justifiability of possession of so much freedom in the hands of the ordinary police officers. To immediately resolve this dilemma we must point out that the nature of police work certainly requires that direct performers in the field must have a certain level of discretion. Above all, this job involves dealing with different problems, while the ways to resolve them are often not precisely defined. More exactly, the variety of police tasks limits the universality of work procedures and their consistent application, requiring the need for work adaptation to the specifics of the case.

Policing in many cases includes an encounter with unforeseen circumstances that require quick response, while studious part of the work usually follows it. The police officers, in addition, often do not have enough time for consultation with the chiefs (even via radio link), but they are left to their own abilities of thinking and reasoning. In these circumstances, the discretionary power, understood as a choice between several different varieties of treatment, it seems to be necessary and inevitable.

In addition to that, the police officers are increasingly required in the present context to adapt their treatment to the needs of different social groups. Michael Rowe points out that today's society, with an extremely complex and heterogeneous structure, requires a new approach to police work, so-called *policing diversity*, and through which the needs and demands of different social groups should be identified.⁷ Providing the identical police service which is designed for the majority of

3 *Ibidem*.

4 M. Punch, *Police Corruption – Deviance, Reform and Accountability in policing*, London, 2009, p. 36.

5 J. Skolnick, J. Fyfe, *Above the law*, New York 1993, p. 119.

6 R. Reiner, *The Politics of the Police* (4th ed.), New York, 2010, p. 116.

7 M. Rowe, *Policing, Race and racism*, London, 2004, p. 145.

the population, assuming that is applicable to all, obviously is no longer sustainable, since the members of specific groups of people (racial and ethnic minorities, foreigners, migrants and asylum seekers, people with disabilities, etc.), due to their characteristics, may have a need for different type of police treatment. This does not automatically mean that their needs should be extended to all aspects of the services they may require from the police. There are however many situations in which the police officers must adapt their behavior in order to satisfy the most basic needs of these people, what they are unable to perform without discretionary power.

The lack of the discretion would mean that police officers in every situation must follow the policies, guidelines and rules without exception, without taking into account the personal assessment and without adaptation of treatment to characteristics of a particular problem and its actors. Such „non-discretionary“ tactics, however, are not uncommon in police work, and the strategy of *zero tolerance policing* stands as a typical example. It is actually the extreme application of legalistic approach in the policing that promotes full and consistent enforcement of the law. Police experience, however, shows that the enforcement of legal rules without exception is unsustainable in solving fluid situations which are the essence of the police work. As Skolnick and Fyfe explain: „No strict directives can impose an obligation to a police officer to make an arrest every time when he bears witness to violation of the law, because if he does this consistently and without exception, he would exhaust both the resources of the police and the rest of the criminal justice system. Also, none of the directive can give a police officer the right not to make an arrest, because the circumstances in which the arrest is an appropriate response and in which it is not can not be precisely defined in advance.“⁸

Consistently functioning of extreme legalism in the police work is apparently considered unrealistic because, above all, it is impossible to establish a policy by which every possible situation a police officer may face with in the field could be predicted and resolved in advance. In addition to that, the mechanical enforcement of rigid rules is essentially based on the patterns and routines in work, which makes the adjustment of police conduct to specifics of particular situations difficult. In connection with this Zekavica said that the police, even if they wanted to, could not treat provisions of the law and the law as given in advance and fully determined system of rules that simply should be applied to a given situation, what exactly radical legalism insists on.⁹ To proceed from this fact, there is an objection made to legalism that it bases its concept on the myth that the police can enforce the law without need to apply the discretionary power. The following statement supports this explanation: „The social standards that call to value-behavior rarely take the form of categorical imperatives, if ever. Instead, the standards emerge as qualified guides for action, limited in their applicability by time, place, people and social circumstances.“¹⁰

8 J. Skolnick, J. Fyfe, o. c., p. 120.

9 P. Zekavica, „Теоријски концепти односа полиције и права“, *НБП – Наука – Безбедност – Полиција*, год. 13, бр. 3, 2008, стр. 75.

10 G. Sykes, D. Matza, „Technique of Neutralization: A Theory of Delinquency“, *American Sociological Review*, Dec. 1957), *Теорије у криминологији* (ur. Đ. Ignjatović), Beograd, 2009, p. 296.

Such arguments imply the conclusion that police regulations, no matter how good they are, can not predict all problem situations and regulate the methods of conduct in them. This lack is tried to be compensated in practice by adoption of flexible provisions that serve the police officers more as guides, providing them, with a lesser or greater extent, the ability to adapt solutions to a concrete situation. The police procedures thus become a matter of judgment, personal reflections and refined feeling. However, there are warnings that too flexible rules allow deviation from the principle of legality, to the point that police officers increasingly observe the laws as an interpretation subject and not as a convincing directive. In connection with this, Harold Rothwax says: „Inspired by the practice of judges who freely interpret criminal law, the police officers learn how the application of the laws requires judgment and freedom in decision-making, and thereby get an impression that the law is actually not a command but a convenience that should be used in order to control and justice be achieved.“¹¹ In other words, too much flexibility of regulations exposes the police officers to temptation to make „shortcuts“ in order to meet the expectations that the police role requires from them – concrete and rapid action.

It must be noted, however, that this view of the police discretionary power is limited since it is based solely on its legalistic interpretation, that is on the legal logic of police decision-making, while the influence of other factors on the formation of police work and the discretionary power is neglected. This brings us to the question what factors have an influence on the police officers' discretion process?

2. Factors of Police Officers' Discretion

The influence of many factors on the police officer's final decision maybe confirms the best how discretion in police work is actually a complicated process. However, in addition to substantial diversity of these factors the situation is additionally complicated by the fact that the deciding factors are not constant but vary considerably, which is particularly evident in the case of making a decision on force use. To illustrate, a decision making with two alternative choices – whether to apply lethal force or not (whether to shoot a person or not) is much easier than deciding what type or level of force to be applied in a particular situation (for example, during the civil riots). However, even in a situation with two alternative choices the selection process is not easy, because in such circumstances the final decision also depends significantly on the degree of the outcome certainty of alternative choices and profitability of concrete decisions in a particular situation.

The existence of an alternative choice in decision making and its profitability at a particular situation is another important indicator of the complexity of the discretion in police work. Itiel Dror points out that the consequences of decision choice are measured by the analysis of the decision profitability that specifically

11 D. Bayley, „Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?“, *Criminology & Public Policy*, Vol. 2. No. 1, 2002, p. 138.

takes into account the cost related to making the wrong decision, through two different perceptions: *positive* – decision to take action when it was not needed and *negative* – decision not to take action when it was needed.¹²

The consequences of positive and negative decisions certainly depend on the probability of their occurrence, as well as on the possibility and number of alternative choices during decision making. It is certain that a police officer can very easily make the wrong (unprofitable) decision when he is forced to choose between two options – to use or not to use force. However, if he had more alternatives which profitability and usefulness are not questionable, the chance of making a wrong decision would be significantly reduced. To illustrate, the use of force may include the option to lethal or non-lethal weapons be applied, which consequently causes the different analysis of decision profitability, because the use of firearms has more serious consequences (higher price) than, for example, to stun a suspect by Taser-gun or by using the tear gas.

Another question that is logically imposed by this debate is whether the police officers use their discretionary power arbitrarily or there are some principles and practical rules to guide their actions. It is usually emphasized that discretion must be legally and ethically legitimate. But is it always so? The answer to this question is offered by a number of studies that analyzed the criteria of the discretion in the police actions. Summing up the results of several such studies Grant and Terry set aside the following reasons that influence a police officer's decision to arrest a suspect: the seriousness of offense; evidence of its existence; suspect's behavior; victim's position and demand; relationship between the perpetrator and the victim; involved persons' affiliation to minority groups.¹³ Aswecansee, among the above mentioned factors there are those which should not have an impact on this decision, because they represent unlawful criterion for liberty deprivation. The fact is, however, that these reasons are sometimes crucial in making this decision.

Here, it is worth to mention the study in which Michael Josephson developed criteria scheme to determine whether a police officer abused his authority, dividing them into the following two groups: 1) *Suitable criteria*: the seriousness of behavior; mental health; use of weapon, violence or threat of violence; repeat offender; high probability that the behavior will continue if the affirmative action is not taken; 2) *Unsuitable criteria*: the suspect and the victim's race, ethnicity or gender; the suspect appearance; wealth; vehicle brand; political reasons; thinking that the end justifies the means; the offender's job (police officer, fireman, judge or a member of the city council).¹⁴

It is obvious that the police officers, when resolving specific situations, base their decisions both on legitimate and illegitimate criteria. In that way, their ultimate actions in certain situations can take unlawful character. Here is, however, neces-

12 I. E. Dror, *Perception of Risk and the Decision to Use Force*, Policing, Vol. 1, No. 3, 2007, p. 267.

13 See H. Grant, J. Terry, *o. c.*, p. 217–220.

14 G. Alpert, J. Noble, „Lies, True Lies, and Conscious Deception: Police Officers and the Truth“, *Police Quarterly*, Vol. 12, No. 2, 2009, p. 245.

sary to distinguish between making an error in the application of discretionary evaluation and abuse of discretionary power. As Geoffrey Alpert and Jeffrey Noble explain: „To determine whether a police officer made a mistake in the application of discretionary power or whether he abused this power it is necessary to establish whether he acted in good faith and relied on reasonable criteria.“¹⁵

It could be said that the errors of discretionary power application lead to wrong conclusions as a result of the use of legal and legitimate criteria and acting with a good intention, while the abuse of discretion occurs when a police officer consciously relies on inappropriate criteria when makes a decision. It is especially dangerous if he does this with a bad intention or to accomplish a goal that has nothing to do with his official duties, but rather with the achievement of personal interest (benefit, satisfaction, revenge). Abuse of discretionary power is thus undoubtedly a more severe form of the police offences than misapplication of discretionary evaluation, and that is usually the result of negligent action. We should have in mind this fact when we choose the ways to punish the police officers, where negligence can be treated as an extenuating circumstance.

Etiological background of the police discretionary power is undoubtedly very complex, and therefore its justification demands multi causal approach. Specifically, this involves identification of key groups of factors and explanation of their individual impact on the decision-making process during the police action. Using one of the common criteria all factors could be classified into the following three main groups: 1) *external* (macro-social), 2) *organizational* (micro-social), and 3) *internal* (personal). Although these factors are presented separately because of transparency and emphasis of their individual effect, it is important to mention that they usually work united in the process of discretion.

2.1. External Factors

The literature singles out many sociologically oriented theories that focus their attention primarily on the contribution of external factors to use of discretionary evaluation in the police work.¹⁶ The representatives of these theories generally believe that the police actions are decisively influenced by factors related to the specific situation: seriousness of offense; evidence of offense, suspect's behavior; victim's position and demands; relationship between the suspect and the victim; location (characteristics of the environment where the intervention takes place). Among these theoretical concepts so-called *Sociological theory of law* stands out, and it places in the foreground the effect of factors that arise in the interaction between an actor and an event. As the founder of this theory, Donald Black, argues: „The quantity of laws is affected by social characteristics of the involved parties (victims, suspects, prosecutors and

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ See R. Roberg, J. Crank, J. Kuykendall, *Policija i društvo (Police and Society*, 2nd ed., New York, 2000), preveo M. Dalibegović, Sarajevo, 2004; S. Dempsey, S. Forst, *An Introduction to Policing* (3rd ed.), Belmont 2005; H. Grant, J. Terry, *o. c.*

defense attorneys), as well as the agents of social control themselves.¹⁷ It is a fact that the circumstances where the event participants are undoubtedly shape their behavior. In this sense, characteristic of the specific situation creates in a specific way a police decisions and approach to problem solving, working independently and often more intense than formal policies and procedures of action in the field.

As part of the consideration of external circumstances of decision making it is also important to point out the different pressures that police officers suffer at the moment of concrete decisions making. Here, above all, we think whether a concrete decision was made under time pressure, whether a police officer had to act *ad hoc* or he had enough time to review a concrete situation and make a rational decision. Examining how time pressure affects decision-making Dror found the following two indicators: 1) *the pressure of time reduced thresholds for a decision making* – instead of changing the strategy for decision-making the decision-makers prefer to change the criteria for a decision making (for example, they require less evidence to make a decision), 2) *the pressure of time did not have a uniform effect on risk taking* – the polarization was discovered in which more conservative decisions were made under time pressure and where the risk was small, and more risky decisions were made when the risk was high, what implies the conclusion that the time pressure caused even more risky decisions when the deciding factors were already very risky.¹⁸

External factors of decision-making are also associated with a number of contextual elements, such as, for example, the social responsibility. For example, when a police officer made a decision to use force he is expected to justify that his decision. In addition to that, the usual procedure requires reporting to competent managers in the police organization. However, justification of the use of police force is also often required from the „external“ entities (public, media). This probability can significantly shape the process of decision making whether the force should be used. In other words, social responsibility, as a specific external factor of decision making can cause that a police officer avoids making a decision to use force, especially if he is aware that such decision would be subject to serious criticism.

2.2. Organizational Factors

Although the organizational factors can also somewhat be treated as external factors (many authors treat them in that way), we consciously single them out from the wider social context, because we believe that it is a characteristic of organization in which the police officers work, namely work environment that performs a specific impact on discretionary decision-making process. Here is, however, important to point out that the effect of organizational factors can be considered in two different contexts. The first emphasizes the impact of formal organizational structure through

17 R. Worden, „The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force“, *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (Geller W. A. and Toch H., eds.), New Haven 1996, p. 24.

18 I. E. Dror, *o. c.*, p. 268.

the application of internal rules and regulations, particularly through the system of stimulation and destimulation, while the second one emphasizes the importance of informal values and norms of behavior of the police culture to the police decisions.

Otherwise, one of the most important discoveries of the scientific researches of policing based on ethnographic approach (a combination of observation with participation and testing of police officers), is that the police work is strongly influenced by a number of informal rules and values in addition to the law as a source of formal binding norms of police action. Based on these findings, a growing number of authors emphasize that there are two parallel normative systems within the police organization – formal and informal. Tim Prenzler specifically explains that formal system consists of set of norms proclaimed by legal regulation, while the informal one consists of attitudes, beliefs, values and ideas created within the police culture.¹⁹

These two systems complement each other so often in practice in a way that the formal one regulates legal framework of the police action and the general rules of action that the informal system of values „revives“ by offering a set of practical guidelines. However, due to the fact that they are based on professional experience and practical solutions the informal values and norms of behavior often become the real management principles of actions in the field, while the formal rules often remain „a dead letter“. This circumstance can be a particular problem if the values completely contrary to the rules contained in the legal acts are cherished within the police culture. For example, while the formal rules explicitly prohibit the use of excessive force, such behavior may be tolerated and even encouraged within the police culture, especially if such action is clearly directed towards clearly determined groups (for example, towards persons who are prone to attack the police officers).

The importance and necessity of force is particularly emphasized in police culture. Dempsey and Forst point out that the police captain Williams, known as „Thug“, coined the phrase: „A police officer’s nightstick exacts stronger law than the Supreme Court decision.“ Another police officer remembers that his sergeant told him: „There are more religions in the ‘nightstick’ than in any sermon.“²⁰ Such informal instruction even more strengthens willingness for the use of force, especially among young officers, even in situations when they do not have right to do so. When it comes to the use of force, the impact of informal values is especially evident in the situations where police officers intervene in a group, namely in the presence of other police officers, because then each individual tries to adapt decisions and actions to the expectations of their „comrades“. However, through this kind of internal socialization process the police officers also comprehend the circumstances in which excessive force is considered appropriate. At the same time, they acquire established excuses and justifications for the use of excess or abuse of power by using the conventional techniques of neutralization.²¹

19 T. Prenzler, *Police Corruption – Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, Boca Raton 2009, p. 4.

20 S. Dempsey, S. Forst, *o. c.*, p. 308.

21 See G. Sykes; D. Matza, *o. c.*

2.3. Internal Factors

This group of factors of discretion is not associated with the decision, but with the personal characteristics of the participants in the event, and in particular with the cognitive abilities and personality traits of decision-makers. The assumption is that if a concrete decision is linked to the personal characteristics (age, gender, ethnicity) of their makers we will notice some oscillations. Each of these personal characteristics, acting independently or in unity with the factors described above, creates the police decisions in a special way.

In terms of a police officer's age, namely his work experience, it is important to call attention to the following indicators:

- more experienced police officers behave more steadily in contact with citizens;
- younger police officers are more likely to use force than their older colleagues;
- citizens often lodge complaints for misconduct against younger officers.²²

Similar results are presented by Richard Worden in the conclusions of his research, emphasizing that inexperienced officers are more active, that they patrol more aggressively, that they initiate more contact with the citizens and that they use force and make arrests more often.²³ Such observations could be explained by the fact that the younger officers are more dedicated to the mission of combating crime and therefore express the greatest willingness to perform official tasks. An important incentive is certainly the need to prove themselves in the presence of experienced colleagues, who, on the other hand, are often cynical and disappointed in the success of combating crime and the functioning of the criminal justice system, because of which they get down to work on the job with less will. Here, we should not ignore the fact that by becoming more experienced the police officers develop various alternatives of use of violence in resolving problem situations.

Putting the police officer's gender in the foreground, a number of researchers concluded that police women relied less on coercion, which was confirmed by the following results:

- the presence of police women in patrol resulted in a total reduction of police violence;
- policemen are more likely to cause incidents of violence and to be involved in cases of brutality while policewomen do not represent violent (threatening) image in public, since it was discovered that they avoid to commit assault and battery and it seems that they create a general calming effect;
- in mixed patrol the policewomen were more efficient in alleviating potentially violent situations.²⁴

The consistency of the results of numerous researches on this problem can almost with certainty lead us to the conclusion that the policewomen are more likely to use

22 K. Lersch, T. Mieczkowski, *Violent police behavior: past, present, and future research directions*, *Aggression and Violent Behavior*, Vol. 10, No. 5, 2005, p. 555.

23 R. Worden, *o. c.*, p. 28.

24 K. Lersch; T. Mieczkowski, *o. c.*, p. 555.

non-violent methods in performing official duties. However, we should not neglect the fact that the benefits attributed to the work of women in the police are often based on gender stereotypes of superior communication skills and innate empathy and thus the rarer use of violent methods. Such arguments ignore the influence that the police ethos of masculinity exerts on the women. Namely, in order to gain the trust and affection of colleagues the policewomen often accept the pseudo-masculinity. In an effort to show themselves to be „strong enough“, they, among other things, also rely on aggressive methods, expressing in that way the willingness to use coercive measures, even in the circumstances where their use is not required.²⁵

In addition to personal characteristics of decision-makers, among the internal factors of discretionary decision-making we can also include the emotional condition, namely the current mood of the person that makes a decision. Taking into account this fact we can actually understand how internal factors, in addition to their contribution to the differences between individuals and their decisions, affect that the decision of same individual vary. Namely, in contrast to personality traits and cognitive abilities that remain relatively stable, the emotional state and mood oscillate within the same person influencing the making of completely different decisions.

Instead of a Conclusion – How to overcome the Problem?

The particularity of discretionary power, which is reflected in the importance and necessity for police work, but also in numerous possibilities of its misuse, is perhaps one of the most controversial issues of the police action. How Zivkovic explains: „Without the discretionary power the law would be blind, rigid, unfair and sometimes cruel. Paradoxically, it is often the same because of the application of the discretionary power. In any case it seems that the legal technique is imperfect and that one of the two evils is necessarily right. Neither attempt of combined solution unfortunately gives particular results, because it is difficult to find the right balance in the relations of two opposite principles.“²⁶ Because of this complex nature it seems to us that the problems which occur as side-effects of the police officers' discretion are almost unsolvable.

Taking into account the fact that most police deviations arise from the broadly given discretion, the review of the discretionary authority mechanisms and its revision through various forms of control and direction of police actions in the field is imposed as a key priority. Such efforts, however, meet with the strong resistance of the police officers who actually think that this their freedom is too limited. Considering the significance of their role in society, the police officers generally believe that they should have great discretion when and how to use their powers,

25 See З. Кесић, „Утицај етоса мушкости на положај жена у полицији“, *НБП – Журнал за криминалистичку и право*, год. 16, бр. 2, 2011.

26 М. Живковић, „Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству“, *Сузбијање криминала и европске инитеирације*, Београд, 2010, стр. 258.

especially when it comes to matters of crime control. Hence, any attempt to limit the discretionary powers they see as an effort to their authority be weakened, and not as an attempt to errors and abuses be prevented. In such circumstances, the determination of the level to which is necessary to limit the discretionary power, without jeopardizing freedom that is necessary to the police officers in their work, represents a particular challenge.

Searching for a method how to reduce the discretionary power to a reasonable level we need to have in mind that the classic control can only partially solve this problem. The employees competent in control and, above all the police managers, are not able to follow continuously the work of subordinates. In addition to that, the police interventions are often, whether for objective reasons (the problem nature) or subjective intentions (a police officer's decision), isolated from the public and therefore they are subject to an abuse. All this lead us to the conclusion that limitation of the police officers' discretionary powers must be guided by a different philosophy.

Dror thinks that the solution is in creating the conditions for making optimal decisions in the following segments: 1) *Selection*. The police officers must have the cognitive abilities and personality traits that are needed to make optimal decisions (for example, to use force under time pressure and stress). In order to the most suitable candidates be properly selected, first it is necessary to specify the cognitive and personal profile of the ideal person who makes the right decisions, 2) *Training*. The training has important role in preparing the police officers to make the right decisions. Providing the training that will make future police officers being aware of the cognitive processes involved in risk perception and decision-making enables better decision making in the future. E-learning offers new opportunities for improvement of such learning (for example, by simulation of real situations and playing video games we can create different scenarios) 3) *Experience in the field*. The police officers, like the members of many other professions (for example, doctors), learn a lot of their skills while working, sometimes through trials and errors. Hence, a police officer's knowledge gained from the experience in the field plays an important role in their training to estimate the situation and make good decisions. However, this „learning while working“ must still be followed and supported by appropriate reflection and learning activities.²⁷

In order to this, otherwise, very detailed and meaningful solution represents a systemic measure of control, it still has to be complemented by a set of principles and rules which would represent the best guides to the police officers in their everyday work. The logic is that, despite the fact that the final decision is left to the police officer, his freedom in decision-making can not be unlimited, but clearly defined by legal and ethical rules. How Milosavljevic emphasizes: „Acting on the discretionary evaluation must not mean the possibility of self-willed or arbitrary action, nor legal detachment to certain rules, but the authorization to choose between several

27 I. E. Dror, *o. c.*, p. 271.

legal options.²⁸ So, in order to solve the dilemma facing with and to make the right choice a police officer must have at disposal more alternatives which are designed to achieve public, not personal interest.

The developers of such solutions, however, must be aware that they should make guidelines that would most efficiently help police officers in making a right decision. It is therefore particularly important that they are not general regulations, but a detailed and vivid description of the treatment with offered legal solutions of the problem situations. This would be even better if these solutions are based on concrete examples. In our practice, however, this problem is tried to be solved by the general provisions, as it is evident in Article 31 Paragraph 2 of the Police Act, „Prior to the application of police authority, an authorized officer is obliged to assure that all legal requirements for the authority application are met and he is responsible for this assessment“.²⁹ The existence of such provision is undoubtedly justified in one systematic act because it obligates an police officer to think about the possible consequences of his actions and at the same time to be aware of personal responsibility.

But what about situations that require *ad hoc* action, namely when a police officer does not have enough time to check, before application of the authority, whether the legal requirements are met and think about the consequences of his decisions. As we have seen, the time pressure can cause serious mistakes in decision-making. However, in determining the responsibility of the police officer for the possible mistake we should have in mind that in such situations the wrong decisions are usually made as a result of an error in the application of discretionary power, not because of its abuse, and the made mistake is usually associated with the wrong situation assessment and the police officer's inexperience, and not with his bad intention.

It is important to note that the errors of discretionary power application, even in the situations where the made decisions have to be adapted to the regulatory framework in a very short period of time, can be prevented. One of the more effective ways to achieve this goal is the self-control mechanisms. These mechanisms can be encouraged during training, through the adoption of ethical parameters and development of police integrity, but also within a professional environment in which the work atmosphere is subordinated to the principles of professional ethics and under which influence the probability of making reasonable and right decisions in the future is increased. As Kappeler, Sluder, and Alpert: „If a police officer are appropriately trained and if he unified legal and ethical values of his profession, he will be able to use discretionary power in an appropriate manner.“³⁰ Development of self-control during training and professional socialization and the encouragement of actions in accordance with the principles of democracy and rule of the law should be considered to be professional imperative.

28 Б. Милосављевић, *Наука о полицији*, Београд, 1997, стр. 189.

29 Закон о полицији, „Службени гласник РС“, број 101/05.

30 V. Kappeler, R. Sluder, G. Alpert, *Forces of deviance, Understanding the dark side of policing* (2nd ed.), Illinois, 1998, p. 219.

However, in addition to this preventive type of control, we should not neglect the importance of a number of *a posteriori* mechanisms based on the repressive measures and sanctions system. The fact is that they act only after the error or abuse has occurred and, in this sense, the subsequent reactions are not as important as the *a priori* mechanisms. In spite of this, the repressive treatment is sometimes necessary, especially in the case of abuse of discretionary power, to which execution the mechanisms of self-control and other similar methods do not have such a huge impact, as they have in the case of errors in the implementation of discretionary power.

Despite the fact that control of discretion in policing encounters many difficulties and limitations, the imperative of the prevention of self-will and collapse of the laws principle requires an adequate solution. Summarizing the numerous suggestions we can conclude that the only proper solution is actually a combination of preventive and repressive control mechanisms, where it is necessary to adapt the combination to a well-known phrase of „prevention as a decision, and repression as a necessity“. At the same time we should have in mind that this task does not just concern the police as a part of the executive authority, but the entire country and its legal system which viability is uncertain under circumstances of uncontrolled discretionary powers during law enforcement.

References

1. Alpert, G., Noble, J., „Lies, True Lies, and Conscious Deception: Police Officers and the Truth“, *Police Quarterly*, Vol. 12, No. 2, 2009, pp. 237–254.
2. Bayley, D., „Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?“, *Criminology & Public Policy*, Vol. 2, No. 1, 2002, pp. 133–154.
3. Dempsey, S., Forst, S., *An Introduction to Policing* (3rd ed.), Belmont, 2005.
4. Dror, I. E., *Perception of Risk and the Decision to Use Force*, Policing, Vol. 1, No. 3, 2007, pp. 265–272.
5. Grant, H., Terry, J., *Law Enforcement in the 21st Century*, Boston, 2005.
6. Kappeler, V., Sluder, R., Alpert, G., *Forces of deviance, Understanding the dark side of policing* (2nd ed.), Illinois, 1998.
7. Lersch, K., Mieczkowski, T., „Violent police behavior: past, present, and future research directions“, *Aggression and Violent Behavior*, Vol. 10, No. 5, 2005, pp. 552–568.
8. Prenzler T., *Police Corruption – Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, Boca Raton, 2009.
9. Punch, M., *Police Corruption – Deviance, Reform and Accountability in policing*, London, 2009.
10. Reiner, R., *The Politics of the Police* (4th ed.), New York, 2010.
11. Roberg, R., Crank, J., Kuykendall J., *Policija i društvo (Police and Society*, 2nd ed., New York, 2000), preveo M. Dalibegović, Sarajevo, 2004.
12. Rowe, M., *Policing, Race and racism*, London, 2004.
13. Skolnick, J., Fyfe, J., *Above the law*, New York, 1993.

14. Sykes, G., Matza, D., „Технике neutralizације“ („Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency“, *American Sociological Review*, Dec. 1957), *Теорије и криминологије* (ur. Ђ. Ignjatović), Београд, 2009, pp. 294–299.
15. Worden, R., „The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force“, *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (Geller W. A. and Toch H. eds), New Haven, 1996, pp. 23–51.
16. Живковић, М., „Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству“, *Сузбијање криминала и евројске интеграције* (зборник радова с научног скупа, Тара 22–24. јул 2010), Београд, 2010, стр. 254–265.
17. Закон о полицији, „Службени гласник РС“, број 101/05.
18. Зекавица, Р., „Теоријски концепти односа полиције и права“, *Наука, Безбедност – Полиција*, год. 13, бр. 3, 2008, стр. 71–89.
19. Кесић, З., „Утицај етоса мушкости на положај жена у полицији“, *Наука, Безбедност – Полиција*, год. 16, бр. 2, 2011, стр. 165–176.
20. Марковић, М., *Правна држава*, Београд, 1939.
21. Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Београд, 1997.

КОНТРАДИКТОРНА ПРИРОДА ДИСКРЕЦИОНЕ МОЋИ ПОЛИЦИЈЕ КАО ИЗАЗОВ ВЛАДАВИНИ ПРАВА И ДЕМОКРАТИЗАЦИЈИ ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА

Зоран Кесић

Радомир Зекавица

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Доношење одлука на основу дискреционе оцене представља неизоставни део у раду полиције и неопходности у решавању бројних проблема на које полицијски службеници свакодневно налазе на терену. Оно је истовремено један од кључних услова који омогућавају припадницима полиције значајне могућности да прекорачују или злоупотребавају овлашћења. Оваква двосмислена природа чини дискрециону оцену једним од најконтроверзнијих семената полицијског деловања, посебно уколико се посматра у контексту положаја и улоге полиције у демократској држави. Сложености овог проблема намеће потребу његовој критичкој преиспитивања, у складу кој је неопходно указати како на лице тако и на наличје дискреционе власти полиције. Овај рад, међутим, не би имао толико смисла и оправданости уколико не би садржао и одређене предлоге како да се сирече грешке у примени дискреционе оцене и сузбију њене злоупотребе, посебно у ситуацијама када њена примена резултује кршењем слобода и права грађана. Ошуда је у раду нарочито јака и покљонена сагледавању механизма контроле дискреционе власти и свођењу њене примене на разумну меру.

ПРОБЛЕМИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ МАПИРАЊА КРИМИНАЛА У ДОМАЋОЈ ПОЛИЦИЈСКОЈ ПРАКСИ И МОГУЋИ НАЧИН ЊИХОВОГ ПРЕВАЗИЛАЖЕЊА

Ненад Милић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд**

Апстракт: Интензивним развојем информационих технологија отворила се могућност да се коришћењем нових и проширењем постојећих аналитичких метода формира нови приступ решавању проблема из области безбедности. Мапирање криминалитета и ГИС технологија представљају добар пример за то. Омогућујући полицијском службенику да асимилира велику количину информација из различитих извора, мапирање криминалитета засновано на ГИС технологији постаје веома важан чинилац одлучивања у полицији. Међутим, до данас није учињен значајнији напор који би за циљ имао да идентификује начине на који мапирање криминалитета може унапредити полицијску праксу у нашој земљи и укаже на кључне претпоставке њене имплементације. С тим у вези, у раду се указује на неке од чинилаца који су кроз историју утицали на развој мапирања криминала и његову имплементацију у полицијску праксу. Након тога се указује на проблеме који по мишљењу аутора онемогућавају ширу примену мапирања у домаћој полицијској пракси и дају смернице за њихово решавање. На крају, у раду се предлаже (организациони) модел имплементације мапирања у МУП Републике Србије. **Кључне речи:** полиција, мапирање криминала, ГИС, реформа полиције

Увод

Иако интересовање за проучавање односа криминалитета и геопростора на којем се он манифестује постоји од почетка 19. века, тек седамдесетих година прошлог века на значају је добило схватање да се криминалитет може објаснити и схватити много дубље проучавањем његове геопросторне

* nenad.milic@kpa.edu.rs

компоненте – окружења у којем настаје и где се манифестује. Тако локација конкретног кривичног дела може бити у вези с локацијама других кривичних дела у одређеном геопростору (нпр. исти извршилац, исти објекти напада, исти МО и сл.), физичко окружење места криминалног догађаја може погодвати извршењу кривичног дела (нпр. путеви који омогућавају неприметан приступ објекту напада, места заклоњена од погледа и сл.), при чему и сам „макро“ простор (територија општине, града, државе) може имати одређене карактеристике од значаја за разумевање механизма настанка кривичног дела (економске, демографске и др.). Због тога се и појављује потреба за изучавањем карактеристика механизма настанка одређеног кривичног дела у датом геопростору, а који су у непосредној или посредној вези с местом извршења.

Иако то може изгледати као ново подручје истраживања од значаја за супротстављање криминалитету, треба рећи да је у полицији одавно уочен значај геопросторне компоненте криминалитета, о чему говори податак да су се зидне карте на којима су чиодама различитих боја означавана места извршења кривичних дела појавиле у полицијској пракси још почетком 20. века. Такви картографски прикази омогућавали су добар преглед дешавања на одређеном геопростору, јер у мноштву догађаја (позива за полицијском интервенцијом) који се свакодневно манифестују у урбаним (градским) срединама, тешко је имати праву слику свих дневних дешавања. Наиме, сви догађаји се евидентирају, при чему је из текстуалних и табеларних „пописа“ локација на којима су се ти догађаји догодили тешко изводити аналитичке закључке и уочавати (не)правилности у њиховим дешавањима (нарочито оне геопросторног карактера). Полазећи од старог правила да „слика вреди више од хиљаду речи“, картографски приказ криминалитета је „попис“ догађаја, при чему је често довољан један поглед како би он пренео своју садржину.

Аналитички потенцијал картографских приказа олакшава разумевање геопросторног контекста вршења криминалне активности, помаже у давању одговора на питање зашто су баш одређена подручја угрожена вршењем кривичних дела, могу да укажу на узроке и услове криминала као и на ефикасне превентивне програме.¹ Анализом геопросторне дистрибуције кривичних дела и других деликата од значаја за рад полиције могуће је добити информације које ће водити примени најефикаснијих (превентивних и репресивних) мера, чиме се може умањити проценат неуспеха и погрешних закључака, као и непотребна расипања, често оскудних, полицијских ресурса. Другим речима, имплементацијом картографских приказа криминалитета у полицијску праксу полицијски службеници добијају могућност да благовремено препознају и ефикасно реагују на промене и изазове који долазе из окружења у којем раде. На тај начин картографски прикази постају значајан чинилац аналитичке подршке вршењу полицијске функције.

¹ Више о томе видети у: Н. Милић, „Мапирање криминала у функцији проблемски оријентисаног рада полиције“, *НБП – Журнал за криминалистичку и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 123–140.

Израда картографских приказа криминала, која се означава термином *мапирање криминала*,² данас је саставни део праксе савремених полицијских организација широм света. Међутим, у нашој стручној литератури, али и полицијској пракси, предности мапирања криминала готово и да се не (пре) познају. С тим у вези, у делу рада који следи најпре ће се указати на неке од чинилаца који су кроз историју утицали на развој мапирања криминала и његову имплементацију у полицијску праксу. Након тога, у раду се указује на проблеме који, по мишљењу аутора, онемогућавају ширу примену мапирања у домаћој полицијској пракси и дају смернице за њихово решавање. На крају, у раду се предлаже (организациони) модел имплементације мапирања у МУП Републике Србије.

1. Мапирање криминалитета у полицијској пракси – историјски развој

Први примери мапирања криминалитета у полицији забележени су у Њујорку 1900. године.³ Картографски прикази криминалитета из тог времена настајали су тако што су се на зидним картама града, убадањем чиода различитих боја, означавале локације извршених кривичних дела. Овакав вид картографског приказивања био је оптерећен одређеним проблемима. Наиме, како су се ове карте ажурирале новим подацима, неминовно је долазило до губитака старих података, јер како је број кривичних дела растао, растао је и број чиода, па не само да су оне отпадале с карата, већ је карте било све теже читати, односно аналитички интерпретирати. Једини начин да се очувају информације из ранијих периода био је да се фотографише карта, што је у то време било скупо и захтевало је доста времена. Такође, овакви картографски прикази били су неподесни за приказ појединачних локација на којима је извршено више кривичних дела. Осим тога, у зависности од територијалне јурисдикције полицијске организације, карте су у неким случајевима биле великих површина. Тако Кантер (Canter) наводи пример полиције Балтимора (САД), која је за потребе приказа територије своје месне надлежности објединила 12 карата, при чему је свака имала површину од шест квадратних метара.⁴ Такође, проблем је био и отежана могућност манипулације подацима на картама (на пример, праћење одређене врсте кривичних дела током времена, истовремено праћење две серије кривичних дела и сл.). Међутим, упркос претходно наведеним проблемима, овакво мапирање криминалитета одржало се у полицијској пракси све до појаве персоналних рачунара.

2 Термин *мапирање* води порекло из англосаксонског говорног подручја (енглеска реч *mapping*) и у нашој стручној терминологији се преводи као *џемајско картирање* или *џемајско картографисање*.

3 К. Harries, „Mapping crime: Principle and practice“, US Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington DC, 1999, p. 1.

4 P. Canter, „Geographic information systems and crime analysis in Baltimore County, Maryland“, in: D. Weisburd, T. McEwen (eds), *Crime Mapping and Crime Prevention*, Criminal Justice Press, Monsey, NY, 1997, p. 159.

Први случајеви коришћења рачунара у мапирању криминалитета забележени су шездесетих година прошлог века. У то време мапирање се вршило на великим мејнфрејм (*mainframe*) рачунарима, а сам поступак израде картографског приказа није био нимало једноставан. Најпре је требало описати границе карте с координатама које су се уносиле бушеним картицама. Бушење картица било је неопходно сваки пут када би се хтео унети неки нови податак на карту, што је било прилично напорно и захтевало је доста времена. Међутим, ове прве „компјутерске“ карте криминалитета показале су да оне могу бити значајно средство визуализације образаца криминалне активности, али до њиховог имплементирања у полицијску праксу није дошло, и то из најмање три разлога. Први, карте криминалитета које су прављене у то време биле су прилично једноставне и у себи су носиле малу количину релевантних информација које су могле бити употребљене у процесу доношења одлука унутар полицијске организације (на пример, одлуке о ангажовању расположивих ресурса). Други проблем се огледао у трошковима набавке нове технологије, јер су ови рачунари били изузетно скупи, а могућност њиховог коришћења била је привилегија свега неколико већих полицијских организација. Последњи ограничавајући (лимитирајући) фактор у усвајању компјутеризованог система мапирања током шездесетих година прошлог века био је недостатак доступних података о криминалитету. Аутоматско прикупљање и складиштење података попут позива упућених полицији, али и бројних других података о стању и кретању криминалитета, није постојало у то време. Распоживи подаци углавном су се сводили на збирне статистичке извештаје с веома мало аналитичког рада уложеног у њихову припрему. Такође, ови подаци су складиштени (архивирани) с великим кашњењем, што је податке о криминалитету чинило скоро неупотребљивим за било какав озбиљнији аналитички рад.⁵ На крају, треба имати у виду и чињеницу да у то време још увек нису постојали развијени теоријски (криминолошки) приступи који би осветлили геопросторни контекст извршења кривичног дела и тиме указали на практичну корист мапирања криминалитета.

Као резултат свега тога, почетком осамдесетих година прошлог века развој мапирања криминалитета и његова имплементација у полицијску праксу још увек су били у зачетку. Свега неколико полицијских организација користило је предности компјутера у изради картографских приказа, при чему је већина њих користила инфраструктуру других јавних служби (нпр. заводи за урбанизам и планирање) које су поседовале неопходну (компјутерску) технологију. Међутим, за кратко време ситуација ће се значајно променити. Средином осамдесетих и почетком деведесетих година долази до појаве десктоп рачунара и оперативног система *Windows*. Како је развој електронских компоненти напредовао, тако су се и перформансе компјутера унапређивале,

⁵ Опширније о томе видети у: J. D. Paulsen, B. M. Robinson, *Spatial Aspects of Crime: Theory and Practice*, Pearson Education, 2004, p. 178.

а габарити и цена им се значајно смањивали. Такође, долази до појаве географског информационог система (ГИС), који у значајној мери унапређује корисност мапирања. Осим тога, развој компјутерске технологије унапредио је поступак прикупљања података, који су сада електронски доступни, чиме се олакшава поступак њихове обраде и коришћења. Такође, почетком осамдесетих година прошлог века кулминирају истраживања криминалитета у којима, уместо извршиоца кривичног дела (до тада доминантан фокус криминолошких истраживања), предмет проучавања постају кривично дело и локација његовог манифестовања (извршења), односно окружење (физичко, социјално, економско и др.) које конституише прилику за његово извршење. Другим речима, у објашњење криминалитета уводе се различите варијабле окружења, при чему мапирање постаје значајна техника њихове интеграције и приказа. У исто време, у полицијској организацији се устаљује идеја о неопходности аналитичке подршке вршењу полицијских послова, што је и довело до конституисања дисциплине *анализа криминалијетета*. Такође, није мањкало ни финансијске подршке таквим напорима ка осавремењавању полицијског рада. У САД, Канцеларија за имплементацију концепта рада полиције у заједници (*Office of Community Oriented Policing Services – COPS Office*) основана од стране Министарства правде САД (*US Department of Justice*) доделила је значајну финансијску помоћ полицијским организацијама за набавку софтвера и хардвера неопходних за имплементирање мапирања криминалитета.⁶ У настојању да полицијске организације, осим финансијске, добију и стручну помоћ, Канцеларија је у сарадњи с Полицијском фондацијом (*The Police Foundation*) 1997. основала Лабораторију за мапирање криминалитета (*Crime Mapping Laboratory*), која је организовала бројне обуке и објавила значајне публикације које су се односиле на анализу и мапирање криминала, као и проблемски оријентисани рад полиције. Временом, како су напори који су за циљ имали да промовишу и унапреде проблемски оријентисан рад полиције постајали све доминантнији у раду ове лабораторије, дошло је до промене њеног назива у Лабораторија за мапирање криминала и анализу проблема (*Crime Mapping & Problem Analysis Laboratory*).

У оквиру Националног института правде (*National Institute of Justice*), који организационо припада Министарству правде САД, 1997. основан је Центар за истраживање мапирања криминалитета (*The Crime Mapping Research Center*), који је 2002. променио назив у Програм мапирања и анализе за потребе јавне безбедности (*The Mapping and Analysis for Public Safety – MAPS program*) и за циљ има да промовише истраживања, евалуацију, развој и семинацију ГИС технологије код свих субјеката који се баве спровођењем закона. Програм је имао значајну улогу у развоју софтверских алата намењених

6 Финансијска средства су одобрavana под окриљем програма Унапређење ефикасности ангажовања полицијских службеника (*Making Officer Redeployment Effective – MORE*), када је полицијским организацијама широм САД, у периоду од 1995. до 2002, додељено 53 милиона долара федералног новца, искључиво намењеног за имплементацију мапирања криминалитета.

за вршење геопросторних анализа за потребе полиције (нпр. *CrimeStat*). Такође, од 1998. до 2007. Национални институт правде финансирао је и Програм мапирања и анализе криминала (*Crime Mapping and Analysis Program*) с циљем да пружи техничку помоћ и организовање основне и напредне обуке унутар полицијских организација у области анализе криминалитета, обавештајног аналитичког рада и ГИС.⁷ Током трајања програма значајан број полицијских аналитичара и полицајаца добио је прилику да похађа курсеве, семинаре и друге облике стручног усавршавања. Кулминација претходно наведених фактора дала је снажан подстрек имплементацији мапирања криминалитета. Током непуних 10 година, мапирање криминалитета постало је значајно обележје америчке полицијске праксе. О томе говоре и резултати истраживања из 1999. према којима је у САД 90% полицијских организација чија надлежност обухвата територију на којој живи више од 250.000 становника, које користе мапирање криминалитета, 60% чија надлежност обухвата 50.000–250.000 становника, односно 14% оних чија надлежност обухвата мање од 50.000 становника.⁸

2. Мапирање криминала у домаћој полицијској пракси

У нашој криминалистичкој теорији на значај истраживања геопросторне компоненте криминалитета први је указао В. Водинелић, који је осамдесетих година прошлог века дефинисао појмове криминалистички простор, криминалистичка географија и топографија.⁹ Међутим, осим радова професора Водинелића, у нашој стручној литератури, али и полицијској пракси, мапирање криминалитета није у довољној мери привлачило пажњу научне и стручне јавности.

У нашој полицијској пракси карте криминалитета спорадично су присутне већ неколико деценија. Међутим, реч је о изолованим, појединачним случајевима који су углавном били резултат ентузијазма појединих полицијских руководилаца. Наиме, увидевши предности картографских приказа криминалитета у сумирању и презентацији података од значаја за обављање полицијских послова, они су копирали или куповали комерцијалне планове града и ручно означавали локације кривичних дела и других догађаја који су предмет њиховог интересовања.¹⁰ Такве карте биле су изложене у канцеларијама руководилаца, а некада и у просторији за испраћај смене, где су се

7 Опширније о овоме видети у: R. Boba, *Crime analysis and crime mapping*, Sage Publications, 2005, pp. 50–53.

8 Наведено према: M. J. Hickman, „Computers and information systems in local police departments“, *Police Chief*, January 1999, p. 50–56.

9 Опширније о томе у: В. Водинелић, *Криминалистика – откривање и доказивање*, I том, Факултет безбедности, Скопље, 1985, стр. 321–324.

10 У нашој пракси забележен је и пример израде „компјутерских“ картографских приказа употребом софтверских алата за графички дизајн (CorelDRAW).

полицајци, пре поласка на дужност, упознавали с карактеристикама просторног распореда кривичних дела и прекршаја, заједнички тражили њихове узроке и изналазили могућа решења за уочене проблеме. Међутим, како је време пролазило, ентузијазам тих руководилаца се гасио, а ове карте су нестајале. Таква ситуација била је уобичајена у нашој полицијској пракси све до пре неколико година, када долази до чешћих израда картографских приказа и то, пре свега, као резултат предузетих напора ради имплементације концепта проблемски оријентисаног рада (тзв. ЈУНО пројекти).¹¹ Међутим, ове карте су спорадично креиране и користиле су се само за решавање конкретног „пројектног задатка“.

Иако је већ дужи низ година мапирање саставни део праксе модерних полицијских организација, ми данас немамо много тога да се похвалимо када је реч о имплементацији ове технологије у полицијску праксу наше земље. Чињеница да је потреба за имплементацијом мапирања препозната у стратешким документима МУП Републике Србије¹² даје наду да ће се у наредном периоду ситуација променити.

3. ГИС као предуслов имплементације мапирања криминала

Мапирање криминалитета представља део општег концепта анализе криминалитета који за циљ има да омогући лакше разумевање карактеристика геопросторне дистрибуције кривичних дела и других догађаја од значаја за рад полиције (прекршаји, позиви за полицијском интервенцијом и др.). Шира примена мапирања криминалитета у полицијској пракси сигурно не би била могућа без географских информационих система (ГИС). Географски информациони систем (ГИС) јесте скуп база података, програма и хардвера, који пружа значајне могућности у манипулацијама с геопросторним подацима, повезивањем графичких података о геопростору с табеларним подацима (атрибутима). У ужем смислу, то је рачунарски систем способан за интеграсање, складиштење, уређивање, анализу и приказ геопросторних информација. У ширем смислу, ГИС је оруђе „паметне карте“, које оставља могућност корисницима да постављају интерактивне упите, анализирају геопросторне информације и визуелно прикажу резултате анализе. Гарсон (Garson) и Ван (Vann) систематизовали су 21 функцију ГИС која је значајна за рад полиције

11 ЈУНО пројекти резултат су сарадње полиција Србије и Норвешке. Започели су 2001. и за циљ имају развијање капацитета МУП Републике Србије за ефикасну имплементацију концепта рада полиције у заједници и концепта проблемски оријентисаног рада полиције.

12 Тако у Стратегији полиције у заједници, у делу где се као стратешки циљ одређује проблемски оријентисан приступ безбедносној заштити (тачка 4.5. Стратегије), указује се на неопходност мапирања криминала као начина анализе стања безбедности и усмеравања полицијске службе према територијално-временској распоређености деликата. Извор: www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h (приступљено у марту 2014).

(мапирање локација кривичних дела, мапирање жаришта (*hot spots*), израда картографских приказа за радне састанке, изналажење оптималног модела алокације ресурса итд.).¹³

ГИС се у толикој мери идентификовао с техникама мапирања да се данас мапирање криминалитета не може замислити без примене ове технологије. О томе говори и чињеница да многе дефиниције мапирања криминалитета садрже ГИС технологију као битну одредницу овога појма. Тако Рејчел Боба мапирање криминалитета дефинише као „поступак употребе ГИС-а у циљу спровођења анализе геопросторне дистрибуције криминалитета и других садржаја од значаја за рад полиције“.¹⁴ Обједињујући операције с базама података, попут упита и геопросторних анализа, с јединственом визуализацијом и предностима географске анализе карата, ГИС технологија данас представља основу свих система мапирања криминалитета. С тим у вези, имплементација мапирања криминала стоји у уској вези с напорима који се предузимају ради имплементације ГИС технологије.

У МУП Републике Србије могућности које ГИС технологија има за унапређење полицијске праксе препознате су крајем деведесетих година прошлог века. Иницијатива за имплементацију ове технологије у нашу полицијску праксу први пут је покренута 1997. године. Недостатак материјалних средстава, као и дешавања на југу Србије 1999, зауставили су све активности ка имплементацији ГИС технологије. Интересовање за имплементацију ГИС технологије поново ће оживети крајем 2000, да би 2004, као резултат промена у руководству МУП, активности на имплементацији ГИС биле потпуно обустављене, јер неопходност имплементације ГИС није била део „агенде“ новопостављене структуре руководиоца. До обнављања интересовања за ГИС технологију у МУП Републике Србије долази 2010, када се у Управи за информационе технологије формира посебно ГИС одељење,¹⁵ које са затеченом инфраструктуром предузима конкретне кораке ка имплементацији ГИС технологије у полицијску праксу.¹⁶

13 G. D. Garson, I. B. Vann, „Geographic Information Systems for small and medium law enforcement jurisdictions: Strategies and effective practices“, North Carolina Governor’s Crime Commission, Raleigh, 2001. Извор: www.gcc.state.nc.us/gispage/chapter1.htm (приступљено у септембру 2012).

14 R. Boba, *o. c.*, p. 37.

15 Одлуком начелника Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије формиран је тим за примену ГИС технологије у Управи за информационе технологије са задатком да коришћењем постојећих ресурса и знања ради на успостављању инфраструктуре просторних података и примени ГИС алата у пословима из надлежности Министарства унутрашњих послова. Како се у поступку израде нове систематизације радних места у МУП Републике Србије предвиђа оснивање посебног одељења за ГИС технологије у Управи за информационе технологије, претходно поменути тим у неформалној комуникацији назива се ГИС одељење. Имајући то у виду, у овом раду одредили смо се за коришћење формулације ГИС одељење.

16 Опширније о томе видети: Н. Милић, С. Стојичић, „Имплементација ГИС у праксу МУП Републике Србије“, *Структура и функционисање полицијске организације – традиција, стање и перспективе – I*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 267–288.

4. Неки проблеми имплементације мапирања криминала у полицијској пракси

Иако картографски прикази могу унапредити рад полицијских службеника на позорничком и патролном рејону, не треба очекивати да ће они лако заживети у полицијској пракси. Увек ће бити оних полицијских службеника који ће мапирање криминалитета сматрати губљењем времена, односно још једним „изданком полицијске бирократије и папирологије“ који прети да угуши полицијски посао, или пак као нову моду, или још један „реформски покушај“ који траје онолико дуго колико и донација из иностранства која је иницирала његово увођење у полицијску праксу. Такође, не можемо а да не споменемо и ону категорију полицијских службеника који, услед недостатка мотивације, не показују заинтересованост за дешавања и проблеме на подручју за које су територијално надлежни. Они раде само оно што морају и када морају, не водећи много рачуна о квалитету обављеног посла. Од таквих полицијских службеника не може се очекивати иницијатива за било какво проактивно поступање којим ће ићи у сусрет догађајима на свом рејону. Незаинтересовани за подизање нивоа своје радне ефикасности, они постају противници свих нових метода и средстава који од њих захтевају улагање додатних напора како би овладали њиховом применом. Овај проблем примећује и Б. Симоновић, који наводи да „у раду наших криминалистичких служби и полиције није ретка појава да примена нових метода не даје очекиване резултате. Савремене и скупе технологије често се стављају у руке немотивисаних и необучених људи, који у принципу нису заинтересовани за свој посао, па чак и уз употребу традиционалних средстава. Скупи пројекти осавремењивања технологија криминалистичке делатности често се ломе на незаинтересованости, немотивисаности, нестручности оних који треба да их примењују.“¹⁷

Осим тога, имплементација мапирања криминалитета захтева од полицијских службеника да овладају (компјутерском) технологијом њихове израде, као и изванредан степен аналитичког промишљања, што ипак захтева улагање одређеног труда и ремети рутину устаљеног начина рада. Ово треба очекивати нарочито код старијих полицајаца, мада под њиховим утицајем често и млађи полицајци могу испољавати отпор према мапирању и картама криминалитета. На крају, искуства неких полицијских организација на западу, које су имплементирале мапирање криминалитета, показују да када би питали полицијске службенике зашто сматрају карте криминалитета „теретом“, они би истицали реактивну (традиционалну) природу своје професије. Наиме, на догађај се делује тек када се он догоди, у ком случају се тежи што бржем изласку на лице места. Када се полицијска интервенција оконча, прелази се на следећу интервенцију, што полицијским службеницима оставља релативно мало времена

17 Б. Симоновић, „Примена савремених метода и средстава у сузбијању криминалитета – проблеми и начини превазилажења“, *Примјена савремених метода и средстава у сузбијању криминалитета*, Интернационална асоцијација криминалиста, Брчко, 2008, стр. 31–32.

које би посветили истраживању, уочавању потенцијалних проблематичних места и узрока који се налазе у позадини позива за њиховом интервенцијом.

Могућност да полицијски службеници карте криминалитета, уместо као „алатку“ која им може омогућити ефикасније обављање посла, доживе као терет, може представљати изненађење ономе ко није добар познавалац карактеристика полицијске супкултуре. Наиме, оваква реакција није неуобичајена када је реч о увођењу нове технологије или начина рада у полицијску праксу. Она представља последицу одсуства дијалога с полицијским службеницима – корисницима те технологије. Да би се олакшао процес транзиције од „старог“ ка „новом“, неопходно је најпре јасно објаснити користи које пружа нова технологија и циљеве њене имплементације. Ако полицијски службеници не препознају користи увођења нове технологије, велика је вероватноћа да ће они испољити отпор који може угрозити њену имплементацију, јер имплементација било ког програма, без поверења и подршке полицијских службеника „на првој линији“ (полицајаца на позорници и у патроли), често је унапред осуђеана на неуспех. Због тога имплементацији сваке технологије или пак промени устаљених начина рада треба да претходи дијалог с полицијским службеницима који би отклонио њихове евентуалне сумње. У супротном, ризик неуспеха њене имплементације у полицијску праксу се увећава, и уместо користи које она пружа, постоји велика могућност да се све заврши констатацијом – била је то још једна добра идеја коју је покварила њена лоша реализација у пракси.

На крају, није довољно да мапирање криминалитета прихвате само полицијски службеници на позорничком и патролном рејону. Подршка имплементацији мапирања криминалитета мора да постоји кроз читав ланац хијерархије. На пример, ако помоћник командира, шеф смене или вођа сектора нису заинтересовани за користи које она пружа, или пак гаје скептицизам према овој технологији, врло је вероватно да ће таквим својим ставом „заузвати“ и себи потчињене полицајце. Управо овај средњи руководећи слој у полицијској испостави може бити од кључног значаја за имплементацију мапирања криминалитета на позорничком/патролном рејону. Међутим, за придобијање подршке потчињених полицијских службеника неопходно је да они сами (пре)познају користи које мапирање криминалитета пружа и да искрено верују да оно може унапредити њихов рад.

5. Претпоставке ефикасне имплементације мапирања у нашој полицијској пракси

Сагледавајући искуства (добра праксу) других земаља (на која се односи просторни обим истраживања), али узимајући у обзир и специфичности организације и функционисања полицијске организације у нашој земљи (нпр. организациона култура, организационо понашање итд.), имплементација мапирања у нашој пракси треба да се врши на начин који ће уважавати следеће препоруке:

1. Имплементација мапирања криминалитета треба да се одвија у виду методичног и плански добро осмишљеног поступка који ће максимално уважавати организационо-функционални контекст радног окружења полицијских службеника МУП Републике Србије. С тим у вези, треба се суздржати од некритичког прихватања решења из иностране праксе, где се као једини аргумент узима чињеница да је инострани партнер спреман да финансијски подржи његову имплементацију.

2. До шире имплементације мапирања криминалитета и значајнијег унапређења полицијске праксе може доћи тек имплементацијом ГИС технологије, као платформе за развој компјутерског мапирања криминалитета. Иако се последњих година чине значајни помаци када је реч о раду „ГИС одељења“ у Управи за информационе технологије Сектора за аналитику, информационе и телекомуникационе технологије МУП, треба тежити томе да се што пре остваре одговарајући предуслови (организациони, стручни, материјално-технички) који ће омогућити имплементацију мапирања у оперативну полицијску праксу (пре свега, на безбедносном сектору, односно позорничком и патролном рејону, као и у раду криминалистичке полиције).

3. Имплементацији мапирања треба да претходе активности које за циљ имају да:

- едукују полицијске службенике на који начин картографски прикази могу унапредити обављање послова и задатака који су им стављени у надлежност. Неопходно је да полицијски службеници (корисници нове технологије) сами препознају користи мапирања и да искрено верују да оно може унапредити њихов рад. Ако се то не учини на прави начин и у првом контакту са садржајима који се односе на мапирање (презентација, семинар, курс), полицијски службеници изводе закључак да ће им оно представљати терет, а не и корист, требаће много више напора да се таква негативна „слика“ касније, када се уоче грешке, исправи. Увек треба имати у виду да имплементација било ког новог програма, методе, средства и сл., без поверења и подршке оних којима је намењена, по правилу, води неуспеху;
- утврде у којој мери корисници поседују неопходна знања која ће им омогућити да ефикасно користе нову технологију – на пример, у случају имплементације ГИС технологије и мапирања треба сазнати каква је информатичка „писменост“ запослених, какво је познавање основних појмова картографије, топографије и сл.);
- утврде да ли су особности конкретног радног окружења такве да омогућавају полицијским службеницима да користе нову технологију (расположиво време, опрема и сл.), да ли постоји потребна мотивација и др.¹⁸

18 На пример, у време када се тежило имплементацији концепта рада полиције у заједници, од полицајаца се често тражило да успостављају и негују партнерске односе с грађанима, а да им нису омогућени неки организациони предуслови да то и учине (нпр. нису били устаљени на својим

4. Током фазе имплементације мапирања, али и након ње, потребно је да постоји константна комуникација с полицијским службеницима – онима који ће креирати и користити картографске приказе у свом свакодневном раду. С тим у вези, од њих је потребно периодично тражити повратну информацију и користити је ради благовременог откривања проблема (тешкоћа) који могу угрозити (отежати) процес имплементације мапирања. Нажалост, то се у нашој пракси често заборавља.

5. Подршка имплементацији мапирања криминалитета мора да постоји кроз читав ланац хијерархије унутар полицијске организације. На пример, ако помоћник командира, шеф смене или вођа сектора нису заинтересовани за користи које она пружа, или пак гаје скептицизам према овој технологији, врло је вероватно да ће таквим ставом „заразити“ и себи потчињене полицајце. Управо овај средњи руководећи слој у полицијској испостави може бити од кључног значаја за имплементацију мапирања криминалитета на позорничком/патролном рејону. Ако полицијски руководиоци имплементацију нове технологије виде само као прилику да отпутују у иностранство (на неки курс или у радну посету), а полицијски службеници на терену као „нови тренд“, „моду“ која ће трајати онолико дуго колико и донација из иностранства која је иницирала њену имплементацију, односно колико и мандат руководиоца у МУП који „гура“ нову технологију (начин) рада, онда се ризик неуспеха њене имплементације повећава. Искуства имплементације концепта рада полиције у локалној заједници у нашој пракси, као и неки други реформски покушаји спроведени током последње деценије, упозоравају нас на то.

Уважавајући особености радног окружења (МУП Републике Србије) у којем желимо да имплементирамо мапирање (организација, начин рада, мотивација, проблеми, карактеристике запослених и сл.), сматрамо да то треба учинити на начин који ће задовољити следеће захтеве:

- (1) да израда картографских приказа одузима што је могуће мање времена и тиме не представља додатно оптерећење полицијским службеницима,
- (2) да креирање и приступ картографским приказима буду што мање информатички захтевни (да им се може приступити с основним знањем коришћења рачунара), и
- (3) да аналитички капацитет картографских приказа буде такав да може унапредити полицијски рад.

Другим речима, потребно је да карте с адекватним аналитичким потенцијалом, без утrophка много времена и напора (нарушавања уобичајеног начина рада, навика, додатне „папирологије“ и сл.) дођу у руке наших полицијских службеника који, по правилу, нису вични коришћењу рачунара. Ово би могао бити „рецепт“ имплементације мапирања криминала у нашу полицијску праксу, који уважава њене специфичности и даје највише изгледа за успех.

рејонима, били су преокупирани другим задацима итд.). Једноставније речено, од њих се тражило да се приближе заједници, а организација њиховог рада била је таква да су они одвајани од заједнице.

6. Могући модел имплементације мапирања криминала у праксу МУП Републике Србије

Анализом начина на који је мапирање криминала имплементирано у праксу полицијских организација, генерално гледано, могу се уочити два приступа (модела) – централизован и децентрализован. Разлике које постоје између ових модела најбоље приказују Полсен (D. Paulsen) и Робинсон (M. Robinson) када карте криминалитета деле у две групе. У првој групи биле би оне које за потребе полицајаца на терену сачињавају засебне аналитичке службе у полицији (модел централизације, *ѝрим. ауѝ.*), док су у другој групи оне које сачињавају сами полицијски службеници (модел децентрализације, *ѝрим. ауѝ.*). Картографске приказе који настају у аналитичким службама (организационим јединицама) састављају (професионални) полицијски аналитичари или пак друго посебно едуковано и обучено (цивилно) особље које располаже адекватним теоријским и техничким знањима и, по правилу, садржински су богатији и у себи носе веће аналитичке капацитете. Ове карте се праве за сваки позорнички/патролни рејон или безбедносни сектор и обично се периодично достављају полицајцима у папирном формату како би их информисали о проблематици на територији за коју су (месно) надлежни. За разлику од њих, другу групу чине карте које сачињавају сами полицијски службеници на позорничком/патролном рејону употребом посебног софтвера који је с централном базом података повезан сигурном интранет (ретко интернет) везом (тзв. клијент сервер архитектура). Наиме, полицајци се „улогују“ на систем и сами постављају упите и креирају карте које одговарају њиховим потребама, односно сами бирају која врста кривичних дела ће се наћи уцртана на картама, одређују временски интервал приказа који их интересује и уопште друге податке који су им у конкретном случају неопходни (нпр. приказ геопросторног распореда угоститељских и спортских објеката, мењачница, банака и др.), а у неким случајевима могу користити поједине алате геопросторне анализе.¹⁹

Предност картографских приказа које сачињавају посебно обучени и едуковани полицијски аналитичари, вешти у коришћењу различитих специјализованих софтверских алата, јесте њихова софистицираност, што се у пракси манифестује тиме да они откривају везе и односе између различитих чинилаца неке појаве, које је лаичким приступом често немогуће открити или пак доказати њихово постојање. С друге стране, „универзални“ садржај тих карата можда неће одговарати потребама полицајца на конкретном позорничком рејону и неће пружити одговоре на сва питања која га у том тренутку интересују. Дакле, највећа предност картографских приказа које праве сами полицајци јесте да они имају потпуну контролу садржаја који ће се наћи на њима, међутим, њихов недостатак огледа се у томе што се аналитички капацитет ових карата, по правилу, исцрпљује дескриптивним приказом жељених

19 J. D. Paulsen, B. M. Robinson, *Spatial aspects of crime: Theory and Practice*, Pearson Education, 2004, p. 180.

садржаја. Такође, овакво решење повећава трошкове (обука, опрема и др.), па треба водити рачуна о томе да оно што је за једну полицијску организацију целисходно не мора бити за другу и обратно.²⁰

Полазећи од претходно наведеног, модел имплементације мапирања криминалитета треба, у мери у којој је то могуће, да покуша да искористи предност оба приступа. Међутим, како то урадити (спровести) у пракси?

Мапирање криминалитета у нашој полицијској пракси требало би да се врши на два нивоа (аспекта):

- „технички“, који би обухватао све послове који се односе на техничку припрему и израду картографских приказа, а који, по правилу, захтевају поседовање посебних техничких знања и вештина. Овај аспект би организационо био постављен у Сектору за аналитику, информационе и комуникационе технологије МУП Републике Србије;
- „апликативни“, који подразумева прилагођавање картографских приказа насталих на „техничком“ нивоу конкретним потребама и њихово коришћење у свакодневном раду. Овај ниво обухвата полицијске службенике (различитих линија рада) који се баве пословима превенције и репресије криминала на оперативном (тактичком) нивоу полицијске организације (пре свега, мисли се на полицијску станицу као основну територијалну организациону јединицу МУП Републике Србије).²¹

Носиоци „техничке“ компоненте, Управа за аналитику и Управа за информационе технологије, односно њихове (територијалне) организационе јединице у подручним полицијским управама (одељења, одсеци), имали би задатак да благовремено геокодирају догађаје и врше друге послове око ажурирања геопросторних информација и изградње „локалне“ инфраструктуре геопросторних података (самостално, али и кроз сарадњу с другим државним органима и органима локалне самоуправе) релевантних за рад полицијске организације на геопростору своје месне надлежности. Такође, они би креирали опште картографске приказе проблематике на територији подручне полицијске управе (по структури кривичних дела, времену извршења, објектима напада и сл.)²² и достављали их полицијским станицама у одговарајућем ГИС формату.²³ Битан елемент који овде мора бити присутан јесте постојање

20 J. D. Paulsen, B. M. Robinson, *Spatial aspects of crime: Theory and Practice*, Pearson Education, 2004, pp. 180–181.

21 Задачи полицијске станице састоје се у томе да непосредно обавља полицијске и друге послове и остварује локалну сарадњу на подручју за које је образована у саставу подручне полицијске управе. По правилу, полицијска станица се формира за подручје једне општине. У општинама у којима се налази седиште подручних полицијских управа не образују се полицијске станице.

22 Од њих не треба тражити да сачињавају неке конкретније (проблемске) анализе, јер је за њих потребно поседовање специфичних знања, прилика, околности и проблематике на одређеној (ужој) територији, што ови радници (по правилу, они су без „полицијског“ образовања и оперативног полицијског искуства) не поседују.

23 Приступ тим подацима могао би се остваривати и „даљински“, коришћењем ГИС сервер технологије.

процедура за контролу квалитета података с циљем да креиране базе (атрибутивних) података одражавају право стање на терену (да подаци буду потпуни, тачни, благовремено унети, исправно геокодирани и сл.).

У полицијским станицама, као што смо претходно навели, налазила би се „апликативна“ компонента, где би технички обрађене и припремљене (геокодиране) податке преузимали полицијски службеници и на основу њих креирали картографске приказе, сходно конкретним потребама своје линије рада. На пример, вођа сектора би вршио анализу крађа из станова на територији своје надлежности, вођа саобраћајног сектора би анализирао геопросторну дистрибуцију саобраћајних незгода, командир полицијске испоставе са својим сарадницима би анализирао геопросторну дистрибуцију кривичних дела и прекршаја на позорничким и патролним рејонима (различити дани, различито доба дана и сл.) и своја запажања доводио у везу с бројем ангажованих полицијских службеника, возила и слично.

У почетном периоду имплементације предлажемо да се подаци на нивоу полицијске станице достављају полицијским службеницима који раде на пословима вођења станичних евиденција,²⁴ који би заједно с руководиоцима (командир, заменик, помоћници, вође сектора, као и шеф Одсека за сузбијање криминалитета) вршили упите према својим конкретним потребама. Касније, након спроведене обуке, која би, између осталог, подразумевала усвајање знања која су неопходна за вршење упита на расположивим (претходно припремљеним) подацима као што су атрибутивне, геопросторне селекције, формирање „бафер“ зона, израда карата густине, самостално креирање тематских слојева (тачка, линија, полигон) и сл., они би се оспособили за самосталан рад. Од њих би се очекивало да усвоје основна знања која се тичу рада у ГИС окружењу, док би напреднија техничка знања, која се односе на унос и припрему података, одабир одговарајућих подлога, одржавање софтвера и сл., поседовали радници информатичке и аналитичке струке у седишту („централи“) подручне организационе јединице (техничка компонента у предложеном моделу имплементације). У случају потребе, они би се у сарадњи и по захтеву „локалних“ полицијских службеника укључивали у решавање конкретних (сложенијих) проблемских ситуација, где би својим знањима, на пример, помогли вршење напреднијих (статистичких) геопросторних анализа, унапређујући тиме квалитет креираних аналитичких продуката. Такође, они би били носиоци обуке припадника „апликативне“ компоненте предложеног модела имплементације. У будућем периоду (наредна фаза имплементације) треба тежити томе да се креирањем адекватног софтверског интерфејса вршење упита над подацима значајно поједностави, тако да рад у ГИС окружењу не буде препрека ни онима с најосновнијим информатичким знањима. Тада би било могуће поверити креирање картографских приказа и осталим полицијским службеницима, којима би за ту сврху у одговарајућој просторији били на располагању рачунар(и) са штампачем.

24 По правилу, реч је о информатички најписменијим полицијским службеницима у полицијској станици.

Закључак

Полицијске службенике треба подстаћи да аналитички мисле, постављају хипотезе о могућим узроцима и носиоцима криминалне активности на њиховом подручју, као и да, вршећи упите на (компјутерским) системима за мапирање, неке од њих и сами проверавају. Карте криминалитета, својом способношћу да на визуелно пријемчив начин обједине приказ података добијених из различитих извора, могу имати значајно место како у фази идентификације проблема, тако и његове анализе, осмишљавања одговора на проблем и у оцени његове ефикасности. Мапирање криминала треба да буде део свакодневних активности у полицијској испостави. Оно треба да је присутно приликом планирања активности на подручју полицијске испоставе, приликом испраћаја смене, на састанцима с грађанима и друго.

У пракси страних полицијских организација, чија су искуства проучавана приликом израде овог саопштења, постоји дилема да ли би картографске приказе требало да креирају „цивилни“ стручњаци изван полицијске струке (карте које они креирају због статистичких, информатичких и других техничких знања којима они располажу, по правилу, аналитички су квалитетније), или полицијски службеници, који често не располажу адекватним техничким знањима, али зато боље познају особености (проблематику) територије и полицијску струку, па самим тим знају да поставе права питања и где да траже одговоре на њих. Мишљења смо да предложени модел имплементације проналази прави баланс једног и другог захтева, а истовремено уважава специфичности наше праксе.

Потребно је да садржаји који се односе на мапирање криминалитета пронађу своје место у наставном програму основне полицијске обуке. Ако се будућим полицајцима омогући да пре ступања у службу препознају користи мапирања криминала, велика је вероватноћа да ће, након ступања у службу, испољити спремност да их прихвате и користе у свом свакодневном раду. Такође, садржаји који се односе на мапирање криминала морају пронаћи своје место и у студијским програмима високошколских установа које образују кадрове за руководећа места у полицији. С тиме у вези, Криминалистичко-полицијска академија је 2012. у свој студијски програм основних академских студија криминалистике увела предмет Мапирање криминала, који има циљ да студентима четврте године омогући стицање основних теоријских и практичних знања која се односе на анализу и картографско приказивање геопросторне дистрибуције кривичних дела и других догађаја од значаја за рад полиције, а у контексту унапређења аналитичке подршке вршењу полицијских послова.²⁵

На крају, можемо констатовати да су последњих година учињени значајни помаци када је реч о имплементацији мапирања. Међутим, још доста тога

25 Део садржаја који се односи на мапирање криминалитета изучава се и на мастер и специјалистичким студијама Криминалистичко-полицијске академије, у оквиру предмета Криминалистичко профилисање.

мора да буде урађено како би мапирање и ГИС технологија заживели, пре свих, у пракси полиције опште надлежности и криминалистичке полиције, које су, сходно природи својих послова, највише ангазоване на очувању личне и имовинске сигурности и безбедности грађана. Активности које предузима ГИС одељење, које треба да је носилац имплементације мапирања криминала, као и ентузијазам у раду његових припадника, дају основа за претпоставку да ће се МУП Републике Србије у блиској будућности сврстати у ред савремених полицијских организација које се могу похвалити чињеницом да користе аналитички потенцијал картографских приказа ради унапређења ефективности и ефикасности мера и радњи које полицијски службеници свакодневно предузимају.

Литература

1. Boba, R., *Crime analysis and crime mapping*, Sage Publications, 2005.
2. Canter, P., „Geographic information systems and crime analysis in Baltimore County, Maryland“, in: Weisburd, D., McEwen, T. (eds), *Crime Mapping and Crime Prevention*, Criminal Justice Press, Monsey, NY, 1997.
3. Chamard, S., „The History of Crime Mapping and Its Use by American Police Departments“, *Alaska Justice Forum*, Fall 2006, 23 (3).
4. Garson, G. D., Vann, I. B., „Geographic Information Systems for small and medium law enforcement jurisdictions: Strategies and effective practices“, North Carolina Governor's Crime Commission, Raleigh, 2001. Извор: www.gcc.state.nc.us/gispage/chapter1.htm (приступљено у септембру 2012).
5. Harries, K., *Mapping crime: Principle and practice*, US Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington DC, 1999.
6. Hickman, M. J., „Computers and information systems in local police departments“, *Police Chief*, January 1999.
7. Милић, Н., „Мапирање криминала у функцији проблемски оријентисаног рада полиције“, *Наука – Безбедносћ – Полиција*, журнал за криминалистику и право, бр. 1/2012, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
8. Милић, Н., Стојичић, С., „Имплементација ГИС у праксу МУП Републике Србије“, *Структура и функционисање полицијске организације – традиција, стање и перспективе* – I, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
9. Paulsen, J. D., Robinson, B. M., *Spatial aspects of crime: Theory and Practice*, Pearson Education, 2004.
10. Симоновић, Б., „Примена савремених метода и средстава у сузбијању криминалитета – проблеми и начини превазилажења“, *Примјена савремених метода и средстава у сузбијању криминалитета*, Интернационална асоцијација криминалиста, Брчко, 2008.
11. Водинелић, В., *Криминалистика – ошкривање и доказивање*, I том, Факултет безбедности, Скопље, 1985.

CRIME MAPPING IMPLEMENTATION PROBLEMS IN DOMESTIC POLICE PRACTICE AND POSSIBLE WAYS TO OVERCOME THEM

Nenad Milic

Academy of Criminalistics and Policies Studies, Belgrade

Allowing a police officer to assimilate a large amount of information from different sources, crime mapping based on GIS technology is becoming an important police decision making support tool. Since crime mapping became an integral part of modern police organization, it is justifiable to raise the question what is the current state in Serbia when it comes to its implementation. No significant efforts have been made in order to identify ways in which crime mapping can improve Serbian police practices and point out the key assumptions of its implementation. Crime mapping was used only in isolated cases resulting from the enthusiasm of individual police managers. Describing the current state regarding crime mapping implementation, identifying causes of crime mapping neglecting in Serbian police practice and provision of the possible ways to achieve successful crime mapping implementation represents the core ideas of this paper. Besides introduction and conclusion, this paper can be divided into two parts. The first part of this paper indicates some of the factors that have influenced development of crime mapping and its implementation in world police practices. The second part of this paper points to the problems that hinder crime mapping implementation in Serbian police practice and provide guidance for their solution. Finally, the paper proposes the organizational crime mapping implementation model that should be adopted by the Ministry of Interior of the Republic of Serbia.

ПРОАКТИВНО ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ И КОНТРОЛА КРИМИНАЛА

Славиша Вуковић*
Горан Бошковић**

Криминалистичко-полицјска академија, Београд

Апстракт: Предмет разматрања у раду јесу начини савременог проактивног поступања полиције, доприноси које такви начини рада пружају у супротстављању криминалу и могући проблеми приликом њиховог спровођења. Кроз анализу значења израза проактивно поступање, у литератури која се бави могућностима унапређивања рада полиције у контроли криминала указује се на неколико доминантних начина проактивног полицијског поступања као што су: *Compstat process*, стратешко планирање, проблемски оријентисан рад полиције, обавештајним сазнањима вођен рад полиције и у оквиру тог начина рада посебно обавештајна анализа криминала. У пракси наведени начини проактивног рада полиције често се преклапају, па се могу пронаћи примери да се више облика проактивног рада означава само једним називом. С обзиром на многобројне примере успеха у спречавању криминала полиција које користе проактивне методе, а који ће бити анализирани у овом раду, неопходно је јасно одредити садржај појединих начина проактивног поступања и указати на њихове позитивне резултате. Анализа тих примера показује да је за ефикасно и ефективно проактивно поступање неопходна значајна посвећеност целокупне полицијске организације превенцији криминала.

Кључне речи: полиција, превенција, проактивно поступање, стратешко планирање, *compstat*

Увод

Једна од најзначајнијих карактеристика полицијских организација које показују успех у супротстављању криминалу јесте проактивно поступање. За разлику од реактивног поступања полиције, које подразумева класичан

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

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

или традиционални полицијски рад који се огледа у реаговању полиције на позиве грађана за интервенцију због извршених кривичних дела и прекршаја, у оквиру проактивног поступања полицијска организација треба да делује у правцу предупређивања, уочавања, отклањања и умањивања криминогеног утицаја многобројних стања, прилика и околности које могу ићи у корист вршењу кривичних дела и прекршаја. У домаћој криминалистичкој науци проактивном поступању поклоњена је посебна пажња, а на њен значај и садржај посебно се исказује кроз реализацију криминалистичке контроле или кроз анализу појединих савремених проактивних криминалистичких метода.¹

У одговору на раст стопе криминала и растуће незадовољство јавности, у САД су током осамдесетих и деведесетих година XX века развијене многобројне иновације у раду полиције као што су: рад полиције у заједници, полицијски рад инспирисан теоријом „слоњених прозора“, проблемски оријентисан рад полиције, полицијски рад „треће стране“, полицијски рад на опасним местима, *Compstat* и полицијски рад заснован на доказима.² То није коначна листа иновација у раду полиције током тог периода, а постоје и нека практична преклапања међу наведеним иновацијама. На пример, то је случај с полицијским агенцијама које спроводе *community policing* и које могу поступати с одређеним криминогеним проблемима кроз проблемски оријентисан рад или стратегију нулте толеранције, засновану на теорији слоњених прозора.³

Већ приликом анализе наведених иновација постаје јасно да њихово спровођење подразумева проактивно поступање. Стратегија полиција у заједници наглашава потребу за успостављањем партнерства између полиције и локалне заједнице како би се олакшало откривање и решавање проблема који доводе до вршења кривичних дела, прекршаја и појаве страха од злочина код грађана. С друге стране, проблемски оријентисан рад полиције јесте стратегија која је искључиво усмерена ка идентификовању и решавању проблема који доводе до вршења кривичних дела, прекршаја и других инцидената који захтевају интервенције полиције. Као таква она не настоји да успостави партнерство с читавом локалном заједницом, већ само с оним њеним елементима који су неопходни у процесу идентификовања и поступања с проблемом. У сваком случају, процес успостављања и јачања партнерства између полиције и локалне заједнице треба да омогући ефикаснију имплементацију стратегије проблемски оријентисаног рада. Проактивно поступање неопходно је у процесу имплементације такве стратегије, јер проблемски оријентисан рад полиције

1 Опширније у: Ж. Алексић, М. Шкулић, *Криминалистика*, Београд, 2010; В. Кривокапић, *Криминалистика тактика I*, Београд, 1996; В. Кривокапић, *Превенција криминалиитета*, Београд, 2002; О. Крстић, *Превенција криминалиитета*, Бања Лука, 2007; Б. Симоновић, *Криминалистика*, Крагујевац, 2004; В. Водинелић, *Криминалистика, откривање и доказивање – теоретски и практични криминалистички и доказни проблеми – I том*, Скопје, 1985; М. Жарковић, *Криминалистика тактика*, Београд, 2009.

2 A. Braga, D. Weisburd, *Police Innovation and Crime Prevention: Lessons Learned from Police Research over the Past 20 Years*, Washington DC, 2007, p. 2.

3 *Ibidem*, pp. 2–4.

подразумева систематско истраживање (анализирање) проблема како би се пронашао адекватан одговор на проблем, док стратегија *community policing* настоји да оствари партнерство с локалном заједницом како би се процес идентификовања и решавања проблема учинио ефикаснијим.

Наведене стратегије, као и примена *Compstat* процеса, о којем ће касније бити више речи, указују на то да се проактивно поступање најпре огледа у систематском истраживању околности које утичу на вршење кривичних дела, као и прекршаја који често представљају увод у вршење кривичних дела. Другим речима, проактивно поступање обухвата различите облике рада полиције који су од значаја за проналажење адекватних мера за спречавање кривичних дела и то, пре свега, анализирање криминала и стратешко планирање. Процеси анализирања криминала и стратешког планирања често се разматрају одвојено у литератури, иако су, у суштини, у пракси то нераздвојни процеси. *CompStat* процес то добро илуструје.

1. Обавештајна анализа као облик проактивног поступања

Обавештајна анализа је специјализована форма анализе криминала која се усмерава ка проблемима које стварају групе преступника. То је процес стварања осећаја за различити однос информација о криминалним проблемима створеним од стране група преступника, с циљем смањивања криминала, а њене методе обухватају поступке класификовања, интерпретације и упоређивања информација из различитих извора у настојању да се утврди шта ће групе преступника највероватније учинити, како они врше кривична дела и шта се може учинити како би се онемогућио успех тих група.⁴ Обавештајна анализа је усмерена проактивно, ка будућности ради спречавања кривичних дела, док реактивно коришћење информација за расветљавање извршених кривичних дела њоме није обухваћено.⁵ Истражне информације могу бити претворене у обавештајне када се анализирају с циљем спречавања будућих кривичних дела. Обавештајна анализа користи информације из различитих извора и није ограничена на прикривене изворе. Стандардни полицијски извештаји, доступни јавности, и други подаци прикупљени од стране приватних и јавних агенција често су веома корисни.⁶

Традиционално најопштије форме прикупљања података у обавештајним јединицама су: 1) физички надзор (лично или видео-снимком); 2) електронски надзор; 3) поверљиви информатори; 4) прикривени истражитељи; 5) новински извештаји (сада и интернет извори); и 6) јавне евиденције (нпр. извештаји о пореским обавезама).⁷ Током 2004. многобројне аналитичке

4 J. Eck, R. Clarke, G. Petrossian, *Intelligence Analysis for Problem Solvers*, Washington DC, 2013, p. 10–11.

5 *Ibidem*, p. 10.

6 *Ibidem*, pp. 10–11.

7 M. Peterson, *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*, Washington DC, 2005, p. 6.

технике и методе биле су доступне за подршку рада полиције: 1) анализа криминала: анализа модела злочина, географска анализа, анализа временске серије, анализа учесталости дистрибуције, анализа понашања и статистичка анализа; 2) истражна (доказна) анализа: анализа мреже; анализа телефонског извештаја; анализа догађаја, робе и тока активности; визуелна истражна анализа; анализа банкарског извештаја; анализа нето вредности; анализа пословног извештаја; анализа садржаја; анализа након заплене; анализа случаја; и анализа конверзације; 3) стратешка анализа: процена претње, упозорења, процене рањивости, процене ризика, опште процене, профили проблема, профили мете и стратешко циљање.⁸

У оквиру Иницијативе усмерене ка насилничком криминалу (*Targeting Violent Crime Initiative*), Биро за помоћ у правосуђу, Канцеларије за правосудне програме Министарства правде САД, идентификовао је већи број полицијских агенција које су имале великог успеха у супротстављању криминалу, а један од кључних приступа који су оне користиле био је обавештајним подацима вођен рад полиције. Мада су агенције обухваћене истраживањем имале различите праксе оперативног поступања и организационе стилове, брзо је постало јасно да су имале следеће заједничке карактеристике које су биле критичне за њихов успех, и то:

- посвећеност руководства;
- јасноћа проблема;
- активна сарадња;
- ефективни обавештајни подаци;
- размена информација;
- јасно дефинисани циљеви;
- тактике и стратегије оријентисане ка резултатима;
- холистичке истраге;
- одговорност полицајаца; и
- континуирана процена.⁹

Обавештајним подацима вођен рад полиције био је спроведен у различитим степенима унутар анализираних агенција и често је био допуњен другим праксама рада полиције, као што је полицијска делатност у локалној заједници, решавање проблема и *CompStat* заснован на прикупљању и анализи робусних података.¹⁰

2. Стратешко планирање као облик проактивног поступања

Савремени рад полиције у контроли не само класичног већ нарочито организованог криминала подразумева одређивање приоритета кроз стратешко планирање. Немогуће је предвидети долазеће претње организованог

⁸ *Ibidem*, p. 7.

⁹ Bureau of Justice Assistance, *Reducing Crime Through Intelligence-Led Policing*, Washington DC, p. iii.
¹⁰ *Ibidem*, p. iii.

криминала, али креатори политике могу се припремити за те претње, у чему студије сценарија могу имати значајну улогу.¹¹ Студије сценарија не служе за предвиђање будућности организованог криминала; оне треба да подстакну стратешке планере да испитају своје претпоставке и базу знања на којима заснивају одлуке, као и да пронађу слабости у структурним процесима.¹²

За разлику од предвиђања развоја организованог криминала које је веома тешко, поједини аутори указују на потребу антиципације организованог криминала. Антиципација обухвата развијање информација и анализу који омогућавају владама и недржавним агенцијама да се припреме за нове правце у организованом криминалу како би имали ојачан капацитет за предузимање мера предострожности или мера одбране у настојању да стекну предност и у неким случајевима предупреду или спрече те нове правце или иницијативе.¹³ Успешна антиципација захтева ефективну базу знања, добро коришћење индикатора упозорења и захтева благовремена и делотворна обавештајна сазнања.¹⁴ Стратегија супротстављања организованом криминалу у прошлости је ретко успевала да превазиђе реактивно деловање и она се обично покреће како би се ухватио корак с криминалцима, а међу добрим разлозима за то јесу и опирање да се у закону предузму акције док се не изврши злочин и тешкоће оправдавања акције против будућих изазова када већ постоје многобројни проблеми, изазови и случајеви за поступање.¹⁵

Исти аутори даље указују на то да је важно антиципирати следеће: укупни ниво и обим организованог криминала унутар земаља, појединих региона и на глобалном нивоу, како би се разматрала могућа редистрибуција криминалне активности из једног региона у други регион, због већих прилика и мањег ризика; стално повећање нивоа транснационалног организованог криминала, нпр. криминал који обухвата прелазак границе од стране криминалаца, производа које они набављају или прихода њихове активности; везе између криминалних организација и владиних званичника, које могу бити подстакнуте с било које стране, али успостављене и одржаване за добробит обе; промене у моделу криминалних активности, домаћем и транснационалном, укључујући развој нових илегалних тржишта или снабдевање новим производима и услугама; стратегије које користе транснационалне криминалне организације у својим напорима против полиције и за управљање ризицима услед активности полиције; напори организованог криминала да се инфилтрира у пословне и финансијске институције. Које пословне активности су нарочито рањиве и које карактеристике их чине таквим? Које су критичне тачке уласка у бизнис

11 K. Verfaillie, T. Vander Beken, „Proactive policing and the assessment of organised crime“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, No. 4/2008, pp. 534–535.

12 *Ibidem*, pp. 534–535.

13 P. Williams; R. Godson, „Anticipating organized and transnational crime“, *Crime, Law & Social Change*, No. 4/2002, p. 314.

14 *Ibidem*, p. 314.

15 *Ibidem*.

које треба заштитити? Сарадња између локалних, регионалних и глобалних криминалних организација, које обезбеђују умножене ефекте за криминалце и чине задатак полиције тежим; успон и пад криминалних организација, што може имати важне импликације за врсту стручности потребну полицији у погледу језика, разумевања културе, разноврсности регрута итд.; резултати успеха и шта су ненамеравани резултати успешних стратегија супротстављања и да ли се на неки начин може погоршати стање као резултат нашег успеха?¹⁶

Посебну пажњу треба посветити истраживању фактора услед којих се поједина лица опредељују за укључивање у организовану криминалну делатност. Истраживања показују да учиниоци кривичних дела из домена организованог криминала нису увек перзистентни криминалци с проблематичним понашањем у раном узрасту и да се учешће у организованом криминалу не може једноставно објаснити дугорочним факторима ризика који се обично користе у објашњавању криминалног понашања.¹⁷ Значајан број појединаца укључених у организовани криминал имао је конвенционалну прошлост и нису били криминално активни до пунолетства. Да би се боље упознали механизми и процеси одговорни за укључивање пунолетних (раније неосуђиваних) лица у организовани криминал, у Холандији је интервјуисано 16 учинилаца кривичних дела из области организованог криминала. Истраживање је показало да су преступници с раним почетком вршења кривичних дела имали бројне прилике и криминалне контакте, док су особе укључене у криминал у каснијем периоду живота биле изложене криминалним приликама у конвенционалним окружењима.¹⁸ Аутори тог истраживања даље објашњавају да су организоване криминалне активности мање доступне од уобичајених, јер многе од њих захтевају посебне вештине или искуства и немају сви прилике да се придруже криминалној групи. Преступници с дугом криминалном историјом подесни су за сарадњу, јер могу обезбедити криминалној групи приступ другим криминалцима и имају криминалну репутацију неопходну за успостављање поверења. С друге стране, неке вештине или знање од значаја за криминалну групу може бити стечено само кроз конвенционално образовање и искуство, а њих поседују лица која су водила конвенционалан начин живота пре приступа криминалној групи.¹⁹

Процес антиципације је својствен и компатибилан с процесом стратешког планирања, којем треба поклонити посебну пажњу у јачању проактивне делатности полиције. Стратешко планирање представља процес усмерен ка будућности, инициран од стране вишег менаџмента, којим се постављају

16 *Ibidem*, pp. 312–313.

17 E. Kleemans, C. De Poot, „Criminal careers in organized crime and social opportunity structure“, *European Journal of Criminology*, No. 5/2008, pp. 69–98, према: V. Van Koppen, C. De Poot, „The truck driver who bought a café: Offenders on their involvement mechanisms for organized crime“, *European Journal of Criminology*, No. 1/2013, p. 75.

18 V. Van Koppen, C. De Poot, „The truck driver who bought a café: Offenders on their involvement mechanisms for organized crime“, *European Journal of Criminology*, No. 1/2013, p. 74.

19 *Ibidem*, pp. 75–76.

циљеви и идентификују мерљиви кораци за успех унутар управе(а) или читаве организације, узимајући у обзир људске и финансијске ресурсе, који предвиђају промене за једну организацију током одређеног периода, обично од две године до пет година.²⁰ Објављивање чланка „Анатомија корпоративног планирања“ (аутори Gilmore & Brandenburg) у часопису *Harvard Business Review*, 1962, означило је почетак кретања ка стратешком планирању или стратешком менаџменту у САД, а нагласак на стратешко планирање директно је уследио након што је Конгрес САД усвојио Закон о резултатима перформанси Владе 1993, који је у секцији 3 тражио да сви федерални департмани имају стратешки план до 30. септембра 1997, и којим је формирана Генерална ревизорска канцеларија за процену ефикасности стратешког планирања у федералној влади.²¹ Иако су полицијски департмани у Америци учинили значајне кораке у стварању својих стратешких планова, посебно у оквиру концепта *community policing*, кроз CompStat (*Computer Statistics*), као и развој дугорочних планова за борбу против тероризма и одговор на кризне ситуације, мало је емпиријских истраживања о стратешком планирању.²²

Подаци који су прикупљени телефонским анкетама припадника 100 полицијских агенција широм САД и посетама у седам агенција показали су да постоји повезаност између стратешког планирања и концепта *community policing* у свим департманима.²³ У њиховим стратешким плановима одређени су специфични циљеви које треба постићи почев од повећања пешачких патрола, програма јавне безбедности, до активности решавања проблема. Постоје широке варијације стратешких планова – од оних који имају обим максимално 108 страна у полицијском департману у Бостону, до оних који имају минимално две стране у Сакраменту, при чему величина полицијског департмана није била у корелацији са сложеностију стратешког плана департмана. У неким департманима стратешки планови су се односили на максималних 10 година, у другим на минимално једну годину, док у три случаја године за имплементацију плана нису чак ни споменуте.²⁴

3. Примери успешног проактивног поступања полиције

У документу Бироа за помоћ у правосуђу Министарства правде САД указује се на више примера у којима се успех у смањивању криминала приписује у значајној мери обавештајним сазнањима при раду полиције (*intelligence-led policing*). На овом месту биће наведена три примера која су описана у том документу. Први пример јесте поступање полиције у граду Остин (*Austin*) у

20 J. Zhao, Q. Thurman, L. Ren, „An Examination of Strategic Planning in American Law Enforcement Agencies: A National Study“, *Police Quarterly*, No. 1/2008, p. 5.

21 *Ibidem*, pp. 4 и 7.

22 *Ibidem*, pp. 4 и 8.

23 *Ibidem*, p. 8.

24 *Ibidem*, p. 8.

Тексасу, који има 799.578 становника и 1.669 професионалних припадника полиције.²⁵ У том граду је с растом популације постало очигледно да су се појавили нови криминални проблеми, а почетна самопроцена открила је да су *CompStat*, *community policing* и *intelligence-led policing* критична оруђа за прикупљање информација и управљање њима како би се боље разумео криминал и развили ефективни одговори. Департман је обезбедио довољан број аналитичара који су поред прикупљања и обраде података посећивали места извршења кривичних дела и суседства с високом стопом криминала како би посматрали окружење и услове и процењивали могућности примене принципа превенције криминала кроз „дизајн“ средине. Стратешко размишљање је подстакнуто како би се развили оперативни одговори у одређеним временским интервалима (тактички – 4 сата, оперативни – 24 сата, стратешки – 28 дана). Током планирања постављена су следећа питања:

1. Шта су наши проблеми? и
2. Како треба да распоредимо особље?

Основани су руководећи тимови за брзе одговоре на регионалном нивоу (нису оперативни тимови), који су развијали планове и тактике за одговор на проблем. Након састанка тог тима развијан је метод за идентификовање 20% популације која узрокује 80% криминалних проблема. Успех је постигнут у смањивању насилничког криминала, тешких крађа извршених проваљивањем и других учесталих кривичних дела. Провале у возила су смањене 15% током 2010. године.

Други пример је описан у граду Милвоки (*Milwaukee*) у Висконсину (*Wisconsin*), који има 603.338 становника и 1.905 професионалних полицајаца.²⁶ Полицијски департман је развио Иницијативу безбедне улице због повећања насиља повезаног с активностима банди. За нешто више од пет година насилнички криминал је порастао 46%, а број тешких телесних повреда 92%. Број убистава повећан је с 88 у 2004. на 122 у 2005. години. Велику улогу у томе имао је раст популације банди. Информације су постојале, али оне или нису ишле ка правим људима или нису долазиле у право време. Иако је однос са суседним јурисдикцијама био добар, сарадња и дељење информација нису били конзистентни. Планом команде постављена су три циља: смањивање убистава и коришћења ватреног оружја, смањивање насилничког криминала и криминала у вези с бандама кроз јачање концепта *intelligence-led policing* и јачање јавне безбедности кроз рад на опасним местима. Да би се то постигло, идентификоване су четири кључне компоненте Иницијативе безбедне улице:

1. прилагођавање модела *intelligence-led policing* како би се усмерио ка прикупљању информација, њиховој анализи и ширењу;
2. коришћење висконсиншке правосудне мреже за дељење информација како би служила као безбедна платформа за *intelligence-led policing* модел;

²⁵ Bureau of Justice Assistance, o. c., pp. 7–9.

²⁶ *Ibidem*, pp. 18–20.

3. детаљна анализа убистава како би се обезбедило боље разумевање природе убистава и насиља уз употребу ватреног оружја кроз стратешку анализу проблема и како би се развили подесни одговори;
4. обезбеђивање додатног особља на подручјима која су идентификована као опасна места. Одлуке су доношене у складу с анализом криминала, а *CompStat* састанци редовно су одржавани преко компјутерске везе и телеконференцијским путем тако да су били укључени командири свих дистрикта заједно с командним особљем. Две акционе групе у суседству формиране су и ангажоване, а на основу пажљиве анализе криминала, оне су могле бити распоређене на сваком подручју града где су најпотребније. Уочена је повезаност између крађа аутомобила и других криминалних активности. Идентификовани су аутомобили у највећем ризику према типу, географском подручју и периоду дана тако да се могао спроводити програм агресивне контроле саобраћаја усмерен ка возилима у ризику. Контроле у саобраћају су се повећале с 1.000 на 10.000 заустављања током месеца, али не и број представки грађана. Након заустављања возила, полицајци су анализирали понашање лица које је индикативно за ношење ватреног оружја и вршили преглед. Нагласак је био на уклањању ватреног оружја с улица, а полицајци су охрабривани да паркирају возила и патролирају пешке како би разговарали с пролазницима, власницима радњи и другим лицима спремним на сарадњу. Успех је био велики, тако да је број убистава младих Афроамериканаца смањен за 60%.

У Округу Палм Бич (*Palm Beach*), на Флориди, који има 1.286.461 становника и 1.569 професионалних полицајаца, главни проблеми били су ширење банди и повећање насилничког криминала, посебно убистава.²⁷ Многи припадници локалне полиције нису били вољни да признају проблем с бандама на својој територији иако је подручје искусило бројна оружана разбојништва и рањавања из аутоматског оружја. Када су банде показале да се не плаше ни полиције и када су показале спремност да се упусте у оружане обрачуне с полицајцима, покренуте су промене. Анализа криминала је показала да је већина насилничког криминала била повезана, у неком облику, са активностима банди. Како би решила тај проблем, Канцеларија шерифа овог округа развила је Стратегију за сузбијање насилничког криминала и банди, која је обухватала пет компоненти: мултиагенцијске истражне напоре, обавештајни рад, *community policing*, суочавање с растом насиља банди и оснивање мултиагенцијске Акционе групе за насилнички криминал, састављене од полицајаца из околних федералних јединица, локалних и федералних полицијских агенција. У тој групи били су високообучени полицајци под ефикасном контролом. Коришћењем обавештајних сазнања и у сарадњи с канцеларијом тужиоца, акциона група је циљала припаднике насилних банди коришћењем сваког

²⁷ *Ibidem*, pp. 21–23.

доступног законског средства, укључујући RICO Закон. Почетни резултати били су охрабрујући, а током четири године убиства повезана с бандама смањена су 50%.

4. CompStat као стратегија проактивног рада полиције

Иако је *CompStat* стратегија рада полиције постала популарна након значајног смањивања криминала у Њујорку током деведесетих година XX века, мало је емпиријских истраживања која су научно евалуирала ефективност те стратегије, а само неколико студија бавило се ефектима *CompStat* стратегија које су спроведене током прве деценије XXI века изван Њујорка.²⁸ Иако се могу пронаћи запажања да је након усвајања *CompStat* стратегије дошло до смањивања криминала у градовима у којима је полиција усвојила ту стратегију, веома је тешко разрешити утицај *CompStat*-а на било који опажени позитиван резултат у контроли криминала, јер су *CompStat* програми често спровођени заједно с другим иницијативама превенције криминала, као што су приступ сломљених прозора и рад полиције на опасним местима.²⁹ У Њујорку и у још три града даља анализа открила је да је опажено смањивање криминала почело пре имплементације *CompStat*-а. Због тога *Compstat* тек треба да се докаже као ефективна стратегија за контролу криминала у градовима који су усвојили тај приступ.

У студији која је испитивала ефективност *CompStat*-а у полицијском департману Форт Ворт (*Fort Worth*) у Тексасу анализирани су подаци о хапшењима и криминалу током вишегодишњег периода како би се утврдило да ли је услед те стратегије повећан број хапшења за минорне деликте, као и промене у насилничком, имовинском и укупном криминалу. Резултати су показали значајно повећање и смањивање неких врста хапшења за минорне деликте, као и значајно смањење имовинског и укупног криминала, док није било значајних промена код стопе насилничког криминала.³⁰

У граду Форт Ворт (пети град по величини у Тексасу), који има 703.073 становника и 1.409 професионалних полицајаца, *CompStat* стратегија почела је да се примењује у септембру 2002. и обухватала је у првом реду састанке главног командира с командирима ужих подручја сваке две недеље, на којима су потчињени командир морали да имају припремљене статистичке податке о криминалу на својим подручјима, као и акционе стратегије за одговор на било који проблем.³¹ Командири су били дужни да на основу анализе криминала за период од 28 дана идентификују проблеме у својим зонама и да представе

28 H. Jang, L. Hoover, H. Joo, „An Evaluation of Compstat’s Effect on Crime: The Fort Worth Experience“, *Police Quarterly*, No. 4/2010, p. 387.

29 A. Braga, D. Weisburd, o. c., p. 2.

30 *Ibidem*, p. 387.

31 Опис стратегије који следи наведен је према: H. Jang, L. Hoover, H. Joo, o. c., pp. 393–394.

потенцијална решења. За свако подручје *CompStat* састанци су планирани недељно, а од полицајаца се захтевало да учествују с поручницима у дистриктима у *CompStat* састанцима. За састанке аналитичари су припремали анализе криминала засноване на ГИС мапирању. Време између инцидента и ГИС анализе било је мање од 24 часа. Особље агенције је известило да је систем ГИС мапирања значајно побољшао *CompStat* стратегију. Подаци о анализи криминала коришћени су како би се командири ужих подручја учинили одговорнијим према руководству полицијског департмана. Подаци анализе криминала коришћени су за идентификовање опасних места и развијање стратегија превенције криминала. На нивоу департмана нису формиране специјалне јединице за рад на опасним местима, већ су коришћене постојеће јединице (нпр. за сузбијање илегалне трговине дрогом и банде). Ипак, формиране су Јединице нулте толеранције, које су имале око 12 полицајаца, на четири патролна подручја како би се усмериле ка опасним местима. У складу с приступом сломљених прозора, сузбијани су прекршаји против јавног реда ангажовањем Полицајаца у суседствима, програма који је почео с применом 1991, као део концепта *community policing*. Након спровођења решења командири ужих подручја и дистрикта били су одговорни за извештавање о резултатима. Успешни резултати дељени су с другим командирима или су командири припремали алтернативне методе за решавање проблема ако није био решен. Иако је стриктна одговорност довела до вишег нивоа стреса међу полицајцима, командно особље агенције указало је на то да је она подстакла читав департман да делује проактивније. У поређењу са *Compstat* стратегијом, у Њујорку је коришћена мање „казнена“ одговорност за командире ужих подручја и дистрикта. Док су командири у Њујорку премештани или пензионисани због својих резултата, то се није догодило у Форт Вурту.

Закључак

Проактивно поступање полиције остварује се кроз примену различитих стратегија и метода. Оно подразумева самоиницијативно поступање полиције усмерено ка анализи криминала и других појава од значаја за идентификовање фактора који утичу на вршење кривичних дела, ка антиципирању развоја криминала како би полицијска организација била припремљена да предузме што адекватније активности усмерене на контролу криминала и примену свих мера и радњи које имају за циљ да спрече вршење кривичних дела или да их у случају њиховог извршења што ефикасније расветле и докажу, а њихове учиниоце приведу правди. Примери који су анализирани у раду указују на значај примене различитих врста анализе криминала, посебно обавештајне анализе, као и неопходност стратешког планирања. Једна од стратегија која је коришћена с циљем унапређивања проактивног поступања полиције, а тиме и с циљем унапређивања њене превентивне делатности јесте *Compstat*.

У основи примене те стратегије јесте идентификовање опасних места, као и груписање инцидената како би се усмерили додатни напори ка утврђивању фактора који доводе до њиховог испољавања. То показује велику сличност са захтевима који се постављају током примене проблемски оријентисаног рада полиције, јер такав начин рада захтева идентификовање проблема кроз његово систематско истраживање, у првом реду преко анализирања инцидената на одређеном подручју које тај проблем производи. Тај приступ налаже већу посвећеност полицијских организација процени ефеката предузетих мера, а истраживања показују да се од таквог приступа могу очекивати бољи резултати у контроли криминала.

Литература

1. Алексић, Ж., Шкулић, М., *Криминалистика*, Правни факултет Универзитета у Београду – ЈП Службени гласник, Београд, 2010.
2. Braga, A. A., Weisburd, L. D., *Police Innovation and Crime Prevention: Lessons Learned from Police Research over the Past 20 Years*, Paper presented at the National Institute of Justice Policing Research Workshop: Planning for the Future, November 28–29, 2006, Washington DC, 2007.
3. Bureau of Justice Assistance, *Reducing Crime Through Intelligence-Led Policing*, US Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Washington DC (online), доступно на: www.ncirc.gov/documents/public/Reducing_Crime_Through_ILP.pdf (приступљено 30. јуна 2014).
4. Eck, E. J., Clarke, V. R., Petrossian, G., *Intelligence Analysis for Problem Solvers*, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services & Center for Problem-Oriented Policing, Washington DC, 2013.
5. Jang, H., Hoover, T. L., Joo, H., „An Evaluation of Compstat’s Effect on Crime: The Fort Worth Experience“, *Police Quarterly*, Vol. 13, No. 4/2010.
6. Кривокапић, В., *Криминалистичка тактика I*, Полицијска академија, Београд, 1996.
7. Кривокапић, В., *Превенција криминалиитета*, Полицијска академија, Београд, 2002.
8. Крстић, О., *Превенција криминалиитета*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука 2007.
9. Peterson, M., *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*, US Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Washington DC, 2005.
10. Симоновић, Б., *Криминалистика*, Правни факултет – Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2004.
11. Van Koppen, M. V., De Poot, C. J., „The truck driver who bought a café: Offenders on their involvement mechanisms for organized crime“, *European Journal of Criminology*, Vol. 10, No. 1/2013.
12. Verfaillie, K., Vander Beken, T., „Proactive policing and the assessment of organised crime“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 31, No. 4/2008.

13. Водинелић, В., *Криминалистика, откривање и доказивање – теоретски и практични криминалистички и доказни проблеми – I том*, Универзитет „Кирил и Методиј“, Факултет за безбедност и општествена самозаштита, Скопје, 1985.
14. Вуковић, С., *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.
15. Williams, P., Godson, R., „Anticipating organized and transnational crime“, *Crime, Law & Social Change*, Vol. 37, No. 4/2002.
16. Zhao „Solomon“, J., Thurman, C. Q., Ren, L., „An Examination of Strategic Planning in American Law Enforcement Agencies: A National Study“, *Police Quarterly*, Vol. 11, No. 1/2008.
17. Жарковић, М., *Криминалистичка практика*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.

PROACTIVE POLICING AND CRIME CONTROL

Slavisa Vukovic

Goran Boskovic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

The article focuses on the strategies and methods of contemporary proactive policing, their contributions in controlling crime and potential problems in their implementation. Through the analysis of the meaning of the term proactive policing, the literature that deals with the possibilities of improving work of the police in crime control, indicates to some of the dominant modes of proactive policing, such as Compstat process, strategic planning, problem-oriented policing, intelligence-driven policing, and within this mode particularly intelligence crime analysis. In practice, listed modes of proactive policing often overlap, so they can be found examples that many forms of proactive work means have only one name. Given the numerous examples of success in crime prevention by police forces which use proactive methods, which are analyzed in the paper, it is determined the content of some proactive actions and points to their positive results. The analysis of these examples shows that for the efficient and effective proactive actions it is necessary significant dedication of the entire police organization to crime prevention.

Proactive activity of the police is achieved through the use of different strategies and methods. It involves police acting on their own initiative oriented to crime analysis and other phenomena of importance to identify the factors which have influence on the commission of criminal offenses, anticipating the development of crime so that police organization be prepared to undertake the adequate actions aimed at controlling crime and the implementation of all measures and actions which have aim to prevent commission of criminal acts or in the case of their execution to more efficient illuminate and prove them, and their perpetrators brought to justice. The examples analyzed in the paper indicate to the importance of using different types of crime analysis,

especially intelligence analysis, as well as the necessity of strategic planning. One strategy that has been used in order to improve proactive police activity and its preventive activity is Compstat. Basically, the application of this strategy implies the identification of hot spots, as well as the grouping of incidents in order to focus further efforts to identify the factors that lead to their appearance. It shows a great similarity with the demands that are placed in the application of problem-oriented policing, because such an operation requires identifying problems through its systematic research primarily through the analysis of incidents in a given area which the problem produces. This approach requires a greater commitment of police organizations to assessing the effects of the measures taken, and studies show that should expect better results in controlling crime by such an approach.

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОСТУПКА ЗА ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ ПРОИСТЕКЛЕ ИЗ КРИВИЧНОГ ДЕЛА

Татјана Петровић

*Правни факултет Универзитета у Београду**

Ивана Бодрозић

*Криминалистичко-полицajsка академија, Београд***

Апстракт: Идеја установљавања специфичне кривичноправне мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела настала је као реакција на карактеристике савременог криминала, нарочито организованог, те потребе ефикасне реакције државе на њега. Наиме, успешна борба против организованог криминала не може се постићи искључиво кажњавањем учинилаца кривичних дела, већ је потребно предузети и посебне мере, међу којима нарочит значај има одузимање имовине проистекле из кривичног дела, с циљем да се не дозволи да се извршиоци обогате извршењем тог дела или извршењем нових кривичних дела. Доношењем Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, у складу с међународним стандардима, створена је могућност одузимања не само имовине за коју је доказано да је стечена извршењем кривичног дела већ и оне за коју окривљени не може доказати да ју је стекао на легалан начин. Такође, значај ове мере у борби против организованог криминала постиже се и проширивањем круга лица од којих имовина може бити одузета, чиме се на ефикасан начин стаје на пут намери криминалаца и њима блиских лица да осујете одузимање нелегално стечене имовине. **Кључне речи:** одузимање имовине проистекле из кривичног дела, поступак одузимања имовине, организовани криминал, финансијска истрага

* Студенткиња докторских студија, petrovic.tatjana85@gmail.com.

** Асистент, ivana.bodrozic@kpa.edu.rs.

Увод

С обзиром на основне особености организованог криминала, његову сложу структуру, велику економску моћ, склоност ка повезивању с одређеним носиоцима државне власти, еластичност у погледу облика криминалног деловања и сл., његово ефикасно сузбијање представља веома тежак и сложен задатак. Када је реч о кривичним делима организованог криминала и другим тешким кривичним делима, показало се да класичне кривичноправне санкције нису довољно ефикасне да пресеку и зауставе криминалну делатност, већ да је потребно предузети и друге мере ради успешне реакције државе на наведена кривична дела и процесуирање учинилаца. Наиме, дошло се до схватања да се поред кривичне санкције према учиниоцима предузму и мере усмерене на имовину коју стичу вршењем кривичних дела, а којим мерама се најефикасније делује на плану сузбијања организованог криминала. Као и легалне организације, свака криминална организација функционише захваљујући профиту. Онда када се тај профит одузме, онемогућава се даље деловање криминалне организације. Једини прави начин борбе против организованог криминала, код којег је главни мотив стицање богатства, мора бити заснован на сузбијању стицања капитала и прихода вршењем кривичних дела.

Колико је ово питање актуелно и заступљено на међународном плану показују и фазе у развијању стратегије контроле криминала. Први корак је учињен увођењем појма „праће новца“ у већину правних система. Друга фаза је уследила прописивањем одредаба на основу којих се врши одузимање имовинске користи од лица које је оглашено кривим, као и прописивањем каталога кривичних дела код којих се мера може применити. Следећи помак је учињен кроз покушаје да се утврди правна природа мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела и увођење од стране неких држава (англосаксонски правни систем) грађанскоправног одузимања, којим се имовина проистекла из кривичног дела може тражити, пратити, замрзавати и одузети за опште добро и без осуде лица за одређено кривично дело.

Учињени су бројни напори на међународном плану у погледу прописивања услова и начина спровођења мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела и донете су бројне конвенције, које је и наша држава ратификовала. Неке од тих конвенција су: Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (Стразбур, 1990), Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма (Њујорк, 1999), Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала с додатним протоколима (Палермо, 2000). Поменуте конвенције не говоре само о конфискацији имовинске користи стечене вршењем кривичних дела, већ и о имовини која је претворена у неку другу имовину или помешана с легално стеченом имовином. Таква имовина ће бити подложна конфискацији у висини процењене вредности средстава стечених на нелегалан начин, што се може утврдити путем одговарајућих вештачења.

Криминалистичко-политичко оправдање увођења мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела у правни систем оправдава се схватањем да удаљава криминалце од финансијске добити стечене друштвено неприхватљивим понашањем а да притом оно није део казнене компоненте, односно да је не ублажава нити је погоршава.¹ Према неким упоредним решењима, у случају утврђеног криминалног понашања, у дужем периоду, могуће је испитивање порекла имовине и њеног одузимања без утврђивања узрочне везе између кривичног дела и имовине, већ утврђивањем да ли су имовина и богатство резултат професионалног бављења криминалом.

До доношења Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, борба против организованог криминала у Србији и свест о опасности ове врсте криминалитета нису биле довољно развијене. У јавној свести било је укорењено схватање да се ова борба најлакше и најјефтиније може остварити ширењем полицијских овлашћења, а да се на кршење људских права као последицу те политике мора пристати као на неку врсту колатералне штете. Наведено схватање је било погрешно, јер се свеобухватна борба против организованог криминала мора одвијати на два нивоа: превентивном и репресивном. Нарочит значај има доношење одговарајућег кривичног материјалног и процесног законодавства, као и законодавства о посебној организацији органа кривичног гоњења, како би се држава могла супротставити посебној природи ових кривичних дела и њиховим учиниоцима. Доношењем Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела у нашем законодавству створен је законски оквир за ефикаснију и свеобухватнију борбу против организованог криминала и других кривичних дела којима се прибавља противправна имовинска корист. Сврха овог закона јесте да се кроз институт одузимања имовине стечене криминалом обесмисли разлог вршења кривичних дела и спречи могућност различитих утицаја (на сведоке, носиоце државних функција и сл.) коришћењем нелегално стечених прихода. Такође, у односу на претходно законско решење проширен је и појам прихода који се могу одузети од осуђеног лица, тако што се мера може предузети не само у погледу имовине за коју је извесно да је прибављена извршењем кривичног дела већ и на ону имовину за коју власник не може доказати да ју је стекао у складу са законом. Како би се ова мера ефикасно спроводила и био постигнут циљ да нико не може задржати имовинску корист прибављену извршењем кривичног дела, помак је учињен и кроз проширење круга лица према којима се мера може предузети, што ће бити наведено у даљем излагању.

1 M. Levi, L. Osofsky, *Investigating, seizing and confiscating the proceeds of crime*, London, 1995, p. 12.

1. Историјски осврт и правна природа мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела

Идеја одузимања имовине проистекле из кривичног дела, у данашњој форми, првобитно је настала и почела да се примењује у Италији, у част политичара Пија ла Тореа, који се залагао за борбу против организованог криминала. Према њему је назван и закон којим је установљена мера одузимања имовине криминалцима. Закон „Пио ла Торе“ имао је за циљ не да конфискује што већу количину криминалне имовине, већ да принуди извршиоце организованог криминала да се „пензионишу“ и да интегришу криминално стечену имовину у легалну економију тада неразвијених области Италије, и то кроз такозване пасивне инвестиције, односно неконтролисане, мањинске пакете акција у предузећима.² Као самосталан институт кривичног права мера одузимања имовине проистекле из кривичног дела први пут се јавља у кривичном законодавству Норвешке 1902, док је у наше кривично законодавство мера одузимања имовинске користи уведена 1959. године.

У погледу назива ове мере, у нашем правном систему усвојен је термин „одузимање имовине проистекле из кривичног дела“, док се у упоредном праву, као и међународним конвенцијама употребљавају називи „конфискација“, „одузимање криминалне добити“ или „одузимање нелегалне добити“.³

Аутор Лајић наводи да је оправдан и назив „проширено одузимање“ или „проширена конфискација“, будући да је у питању имовина која не потиче од кривичног дела за које се суди, него из различитих криминалних активности које не морају бити предмет поступка.⁴ Међутим, формално посматрано, у наведеном није реч о криминалној имовини, будући да је таква она имовина за коју је правноснажном осуђујућом пресудом доказано да је потекла из одређеног кривичног дела. Овде је у питању имовина за коју осуђени није успео да докаже да ју је стекао на законит начин, тако да је заправо реч о својеврсном испитивању порекла имовине осуђених за кривична дела организованог криминала.⁵

У погледу правне природе мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела, у свету постоје три модела:

1. у континенталном праву је углавном прихваћен модел одузимања имовине у кривичном поступку, који познаје строгу *in personam* процедуру и подразумева да се особа мора повезати с кривичним делом и постојањем основане сумње да је извршила дело, као и подизањем оптужног акта пре него што се незаконито стечена имовина одузме;

2. у англосаксонском праву је заступљен модел грађанске конфискације, који подразумева *in rem* процедуру, према којем се имовина може одузети

2 T. Newburn, *Criminology*, London, 2007, pp. 408–409.

3 О. Лајић, *Институти одузимања користи стечене кривичним делом*, Нови Сад, 2011, стр. 58.

4 *Ibidem*, стр. 59.

5 Ђ. Игњатовић, М. Шкулић, *Организовани криминалци* (2. измењено и допуњено изд.), Београд, 2012, стр. 386.

независно од тога да ли је покренут кривични поступак и да ли је лице осуђено, у ситуацијама када постоји одговарајући степен вероватноће да је идентификована одређена имовина у вези с кривичним делом. Поступак се води по тужби и није усмерен против лица, већ против добара, а одузимање се врши у општем интересу;

3. мешовити систем (Енглеска, Канада), према којем имовина може да буде замрзнута у случају да постоји вероватноћа да је стечена извршењем кривичног дела, с циљем избегавања њеног отуђења или скривања, а за одузимање је потребно да се докаже кривица лица за кривично дело које му се ставља на терет у кривичном поступку.⁶

До доношења Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела,⁷ у нашем кривичном законодавству одузимање имовинске користи за коју је било извесно да потиче из кривичног дела могло се извршити само у судском поступку и на основу судске одлуке којом је окривљени оглашен кривим за извршење одређеног кривичног дела. Према мишљењу аутора Крапца, одузимање имовинске користи представља једну од главних мера код кривичних дела организованог криминала, чиме она губи свој примарни циљ успостављања моралног поретка нарушеног извршењем кривичних дела и чиме изнова, преко идеје о превенцији кроз репресију, добија карактер мере безбедности.⁸

Доношењем наведеног закона проширен је опсег имовинске користи која може бити одузета на сву имовину која је проистекла из кривичног дела, што је шири појам од имовинске користи из кривичног дела. Наиме, према претходном решењу, прописаном одредбама Кривичног законика, за имовину за коју се није могло доказати да потиче из кривичног дела није било могуће применити меру одузимања имовинске користи. Како је у одређеним случајевима постојала сумња да је одређено лице стекло корист вршењем кривичних дела, почело се с увођењем поступка у коме би се од учиниоца могла одузети и она имовинска корист за коју осуђени није успео да докаже да ју је стекао на легалан начин. Уведен је „обрнути терет доказивања“, према коме осуђени мора доказивати да је „спорну“ имовину стекао на легалан начин.⁹ Суштина оваквог начина доказивања састоји се у томе да јавни тужилац изнесе доказе о имовини коју власник поседује, о његовим законитим приходима и укаже на постојање очигледне несразмере између његове имовине и прихода, а окривљени, односно окривљени сарадник, морају да докажу порекло имовине. Ако је захтев усмерен на имовину правног следбеника или трећег лица, јавни

6 Г. Бошковић, С. Мијалковић, „Међународна сарадња у одузимању прихода стечених организованим криминалом“, *Сјџрани љравни живои*, бр. 1/2009, Београд, стр. 196.

7 Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, број 32/13.

8 Д. Крапас, „Pogled na neke važnije odredbe novoga hrvatskog zakonodavstva o organiziranom kriminalitetu i pitanja njihove praktične primjene“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2/1998, Zagreb, str. 520.

9 Ђ. Игњатовић, М. Шкулић, о. с., стр. 326.

тужилац тада износи доказе да је правни следбеник наследио имовину, односно да је имовина пренета на треће лице без накнаде или уз накнаду која не одговара стварној вредности, што ова лица надаље морају оспорити.

Приликом доношења Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, наш законодавац је прихватио и инкорпорирао у овај закон стандарде који су прихваћени у праву Европске уније и релевантним међународним конвенцијама које је наша држава ратификовала. Применом ове мере дерогирају се, на неки начин, поједина основна права и начела гарантована одредбама Европске конвенције за људска права, као што су право на мирно уживање приватне својине, право на правично суђење, начело забране ретроактивне примене кривичног закона и друга. Наиме, увођењем општеприхваћеног стандарда о пребацивању терета доказивања на учиниоца кривичног дела,¹⁰ долази до слабљења претпоставке невиности предвиђене кривичним законодавством. Пребацивање терета доказивања на оптуженог, који треба да докаже постојање легалних извора имовине, прихваћено је у појединим законодавствима, као и код нас, али уз одређене законске услове под којима се може поћи од претпоставке да је одређена имовина остварена криминалном активношћу. Поједина решења морају да прођу и конкретан суд провере њихове сагласности с Европском конвенцијом о људским правима пред Европским судом за људска права. У случају Филипс против Уједињеног краљевства суд је утврдио да у наведеном поступку није било повреде права на правично суђење нити повреде права на мирно уживање својине, те да је постигнут однос пропорционалности између употребљених правних средстава и циља коме се тежило.

Европски суд за људска права сматра да постојање правних и чињеничних претпоставки на којима се заснива одлука о одузимању имовине проистекле из кривичног дела није у супротности с претпоставком невиности, јер претпоставка невиности не забрањује такве правне и чињеничне претпоставке, али обавезује државе уговорнице да, у области кривичног права, поменуте претпоставке сместе унутар разумних ограничења, водећи рачуна о праву на одбрану. На основу тога посматрано, одредбе Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела нису у супротности с одредбом члана 58. став 2. Устава Републике Србије, којим је прописано да се право својине може одузети или ограничити у јавном интересу утврђеном на основу закона, будући да се у конкретном случају код одузимања имовине ради управо о таквом изузетку. Европски суд за људска права је мишљења да одузимање имовине није у супротности с правом на правично суђење, наводећи да ова мера служи општем интересу и да је неопходан инструмент за спречавање коришћења одређене имовине за вршење дела организованог криминала на штету друштва, те да је одредбама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела прописан низ одредаба којима се власнику даје могућност

10 М. Вићентијевић, Закон о одузимању имовине проистекле из кривичних дела и разлика у односу на претходни систем одузимања имовине стечене криминалом, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, бр. 3/2009, Београд, стр. 82.

побијања законом утврђене претпоставке да је имовина коју поседује проистекла из кривичног дела. У погледу начела забране ретроактивне примене кривичног закона, Европски суд је заузео став да је пре доношења одлуке о томе да ли се начело забране ретроактивности може применити неопходно утврдити да ли је реч о мери превентивног или репресивног карактера, при чему се окривљеном мора пружити прилика да докаже да одређена имовина коју поседује не потиче од вршења кривичних дела, односно да је имовину стекао на легалан начин.¹¹

2. Основне карактеристике одузимања имовине проистекле из кривичног дела

Одузимање имовинске користи као специфична кривичноправна мера *sui generis* карактера, прописана у посебној глави Кривичног законика (Глава седма), јесте мера којом се не одузима или ограничава неко добро учиниоца, већ има за циљ успостављање пређашњег стања, које је постојало пре извршења кривичног дела. Наведена мера произлази из законске одредбе према којој нико не може задржати имовинску корист прибављену кривичним делом, предузима је суд по службеној дужности, у пуном износу, без обзира на имовно стање одговорног лица, у погледу имовине за коју је извесно да потиче из учињеног кривичног дела.

Међутим, у ситуацији када није могуће доказати да конкретна имовинска корист потиче из кривичног дела, није могуће ни применити меру одузимања имовинске користи. Како у неким случајевима постоји могућност да је одређено лице стекло имовину за коју није могло бити у потпуности доказано или је остала сумња да је проистекла из одређеног кривичног дела за коју је учинилац правноснажно осуђен, доношењем Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела створена је законска могућност одузимања и оне имовинске користи за коју осуђени не може доказати да ју је стекао на законит начин.

Реч је о мери која захтева велику опрезност, будући да је реч о веома осетљивом правном механизму, за који није сасвим извесно да ли припада сфери кривичног материјалног или кривичног процесног права (пре свега када је реч о трајном одузимању имовине, која има карактер мере кривичног материјалног права, иако формално није регулисана одредбама Кривичног законика).¹² Како ни одузимање имовинске користи није кривична санкција, то ни одузимање имовине проистекле из кривичног дела не представља кривичну санкцију.

Мера одузимања имовине проистекле из кривичног дела предузима се код кривичних дела организованог криминала, али и када је реч о неким другим кривичним делима као што су: отмица, приказивање, прибављање и поседовање

11 М. Врховшек, „Одузимање имовине проистекле из кривичног дела“, *Правни информатор – стручно-информативни часопис*, бр. 3/2011, Београд, стр. 59.

12 Ђ. Игњатовић, М. Шкулић, о. с., стр. 384.

порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију, кривична дела против имовине и привреде, неовлашћена производња, држање и стављање у промет опојних дрога, кривична дела против службене дужности, против човечности и других добара заштићених међународним правом, против јавног реда и мира и друга дела предвиђена у члану 2. Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела. За већину кривичних дела за која је предвиђена примена ове мере (не и када је реч о кривичним делима организованог криминала и неовлашћене производње, држања и стављања у промет опојних дрога), неопходан услов је да имовинска корист прибављена кривичним делом прелази вредност од милион и петсто хиљада динара.

Под појмом имовине проистекле из кривичног дела подразумева се имовина окривљеног, окривљеног сарадника, оставиоца, правног следбеника или трећег лица, а која је очигледно несразмерна њиховој законитој имовини односно приходима. Према одредби члана 3. став 1. ЗОИПКД имовина обухвата добра сваке врсте у Републици Србији или иностранству, материјална и нематеријална, покретна или непокретна, процењива или непроцењива, велике вредности, исправе у било којој форми, којима се доказује право или интерес у односу на такво добро, приходе и другу корист остварене из кривичног дела посредно или непосредно, као и добра у која је она претворена или с којима је помешана. Шкулић наводи да, иако је појам исправа буквално преузет из одговарајуће конвенције, класична исправа сама по себи не представља имовину, већ доказ о постојању одређеног права, а уколико је то право имовинског карактера, радиће се о исправи релевантној у смислу овог закона.¹³

Имовина се може одузети како од окривљеног, тако и од других лица, односно окривљеног сарадника, оставиоца, правног следбеника или трећег лица. Под окривљеним се подразумева осумњичени, лице против кога је покренут кривични поступак или осуђени за кривично дело предвиђено у члану 2. ЗОИПКД. Под окривљеним сарадником сматрају се сведок сарадник, окривљени сарадник и осуђени сарадник. Остацилац је лице против кога услед смрти кривични поступак није покренут или је обустављен, а у кривичном поступку који се води против других лица утврђено је да је заједно с тим лицима учинио одређено кривично дело. Увођењем појма оставиоца направљен је изузетак кроз увођење посредне осуђујуће пресуде, у односу на друга лица од којих се може трајно одузети имовина на основу осуђујуће пресуде. Правним следбеником сматра се наследник осуђеног, сведока сарадника, оставиоца, трећег лица или њихових наследника, док се под трећим лицем подразумева физичко или правно лице на које је пренета имовина проистекла из кривичног дела.

Одузимање имовине проистекле из кривичног дела може бити привремено или трајно. Разлике између привременог и трајног одузимања имовине су у доказном стандарду (нижи је код привременог одузимања), као и у циљу одузимања. Привремено одузимање се предузима због опасности од каснијег

¹³ *Ibidem*, стр. 389.

отежаног одузимања или немогућности одузимања, док се трајно одузимање имовине предузима када се докаже да је реч о имовини проистеклој из кривичног дела. Интенција законодавца могла би се посматрати с аспекта сврхе ових мера, због чега је оправдано да се привремено одузимање спроводи с много мање формализма, јер од доношења одлуке о привременом одузимању имовине проистекле из кривичног дела до евентуалног трајног одузимања постоји приличан период у којем странке имају довољно времена да прикупе неопходне доказе за своје наводе.

а) Јавни тужилац може поднети захтев за привремено одузимање имовине у случају када постоји опасност да би касније одузимање имовине проистекле из кривичног дела било отежано или онемогућено. Захтев за привремено одузимање имовине треба да садржи: податке о власнику, законски назив и опис кривичног дела, означавање имовине коју треба одузети, доказе о имовини, околности из којих произлази основана сумња да имовина потиче из кривичног дела и разлоге који оправдавају потребу привременог одузимања имовине. У зависности од фазе поступка, о захтеву јавног тужиоца одлучује истражни судија, судија за претходни поступак, односно председник већа пред којим се одржава главни претрес. Такође, у случају постојања опасности да би власник могао располагати имовином проистеклом из кривичног дела пре него што суд донесе решење о привременом одузимању имовине, јавни тужилац може наредбом забранити располагање имовином и привремено одузети покретну имовину. Наведена мера траје до доношења одлуке суда о захтеву јавног тужиоца, а најдуже три месеца од дана доношења наредбе. Суд ће, на захтев јавног тужиоца, донети решење о привременом одузимању имовине уколико су испуњени услови у погледу постојања основане сумње да је извршено кривично дело предвиђено одредбама ЗОИПКД, затим да постоји основана сумња да је имовина власника проистекла из кривичног дела, да постоје разлози који оправдавају потребу за привременим одузимањем, као и да вредност имовине прелази износ од милион и петсто хиљада динара.

Решењем којим се привремено одузима имовина од власника суд може оставити на коришћење власнику део привремено одузете имовине уколико би одузимањем било доведено у питање издржавање власника или лица која је по закону дужан да издржава. Такође, суд не може привремено одузети имовину која је изузета од извршења, у складу са законом који уређује извршење и обезбеђење.

б) Јавни тужилац подноси захтев за трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела у року од три месеца од дана достављања правноснажне пресуде којом је утврђено да је учињено кривично дело из члана 2. Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Овим решењем отклоњени су приговори у погледу спорне одредбе раније важећег Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела („Службени гласник РС“, број 97/08), према којој је јавни тужилац могао поднети захтев за трајно одузимање имовине након ступања оптужнице на правну снагу а најкасније у року од годину

дана по правноснажном окончању кривичног поступка. Наведена одредба је била дискутабилна пре свега с аспекта начела претпоставке невиности окривљеног, будући да је поступак трајног одузимања имовине започињао још док кривични поступак није окончан, након ступања оптужнице на правну снагу. Интенција законодавца је очигледно била да се што пре у стадијумском процесном смислу започне с овим поступком, како би о њему заједно с решавањем главног предмета кривичног поступка одлучивало првостепено претресно веће, што се може сматрати рационалним, али не и оправданим. Ово стога што, уколико би била донета ослобађајућа пресуда, не би се могло спровести трајно одузимање имовине и тада би дошло до других проблема (нпр. питање накнаде штете власнику због тога што није могао да користи своју имовину). До овог проблема би свакако могло доћи и у фази привременог одузимања имовине, али би у поступку трајног одузимања исте могло доћи до крупнијих кривичнопроцесних, потенцијално и уставних проблема, у виду прејудицирања кривице оптуженог.¹⁴

У захтеву за трајно одузимање имовине тужилац наводи следеће податке: правноснажну пресуду, податке о окривљеном односно окривљеном сараднику, опис и законски назив кривичног дела, означање имовине коју треба одузети, доказе о имовини и законитим приходима које окривљени односно сведок сарадник поседује или је поседовао и законитим приходима, околности које указују на постојање очигледне несразмере између имовине и законитих прихода и разлоге који оправдавају потребу за трајно одузимање имовине. Захтев против правног следбеника садржи и доказе да је правни следбеник наследио имовину проистеклу из кривичног дела, а захтев против трећег лица доказе да је имовина проистекла из кривичног дела пренета на то лице без накнаде или уз накнаду која не одговара стварној вредности, у циљу осујећења одузимања имовине.

О захтеву за трајно одузимање имовине одлучује ванпретресно веће на главном рочишту, а сам поступак за одлучивање о трајном одузимању имовине је хитан. Пре одржавања главног рочишта суд ће заказати припремно рочиште на које ће позвати странке ради предлагања доказа, у року од 30 дана од подношења захтева за трајно одузимање имовине.

На главно рочиште, које се одржава у року од три месеца од одржавања припремног рочишта, односно најкасније шест месеци без обзира на то што одређени доказ није прибављен, суд ће позвати власника, његовог пуномоћника уколико га има, јавног тужиоца и по потреби друга лица. Као и код привременог одузимања, у позиву се власник односно његов пуномоћник упозоравају на последице неоправданог изостанка, односно да ће се рочиште одржати и у њиховом одсуству. Мора се водити рачуна о томе да се власнику позив достави тако да између дана достављања позива и датума одржавања рочишта има најмање 15 дана. Циљ одржавања главног рочишта јесте да јавни

14 М. Шкулић, „Основни међународни кривичнопроцесни стандарди – уз посебан осврт на ’проширено’ одузимање незаконито стечене имовине“, *Правни животи – часопис за правну теорију и праксу*, бр. 3–4/2009, Београд, стр. 49.

тужилац изнесе наводе и доказе о имовини коју окривљени односно окривљени сарадник поседује, о његовим приходима и околностима које указују на постојање очигледне несразмере између имовине и законитих прихода, после чега наведена лица оспоравају наводе јавног тужиоца. Уколико је захтев усмерен на имовину правног следбеника или трећег лица, јавни тужилац износи доказе да је правни следбеник наследио имовину проистеклу из кривичног дела, односно да је имовина пренета на треће лице без накнаде или уз накнаду која не одговара стварној вредности, ради осујећења њеног одузимања. Овде долази до изражаја уведена правна претпоставка о незаконито стеченој имовини, односно обрнути терет доказивања, где власник имовине мора да докаже да је одређену имовину стекао у складу са законом. Након окончања главног рочишта, суд у форми решења усваја или одбија захтев за трајно одузимање имовине. Решење о трајном одузимању имовине мора да садржи следеће податке: о власнику, опис и законски назив кривичног дела, податке о имовини која се одузима односно вредност која се одузима од власника ако је располагао имовином проистеклом из кривичног дела с циљем осујећења њеног одузимања и одлуку о трошковима управљања привремено одузетом имовином, имовинскоправном захтеву оштећеног и трошковима заступања. Против решења о захтеву за трајно одузимање имовине овлашћена лица могу изјавити жалбу у року од 15 дана од дана достављања решења. О жалби одлучује надлежни другостепени суд, који жалбу може одбацити као неблаговремену или недозвољену, одбити жалбу као неосновану, уважити је и решење преиначити или укинати и предмет вратити на поновно одлучивање.

3. Финансијска истрага

У циљу проналажења имовине за коју постоје основи сумње да би могла бити стечена вршењем кривичних дела, неопходно је спровести финансијску истрагу. На тај начин се прикупљају релевантни докази о имовини, законитим приходима и трошковима живота окривљеног, окривљеног сарадника или оставиоца, односно докази о имовини коју је наследио правни следбеник или имовини и накнади за имовину која је пренета на треће лице.

Под финансијском истрагом Лукић подразумева „предузимање истражних мера и радњи ради проналажења и идентификовања незаконито стечене имовине, средстава прања новца, друге имовине према којој треба предузети мере осигурања с циљем одузимања имовинске користи стечене кривичним делом и наплате противвредности“.¹⁵

Лајић финансијску истрагу дефинише као „скуп мера и радњи чији је циљ а) утврђивање околности у вези с незаконито стеченом имовином, које представљају полазну основу за доношење одговарајуће судске одлуке, односно

¹⁵ Т. Лукић, „Одузимање имовине стечене кривичним делима – значај финансијске истраге“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2009, Нови Сад, стр. 386.

б) утврђивање оних чињеница и околности за које је извесно да касније не би могле бити утврђене, као и в) спровођење мера и радњи које би имале за циљ спречавање каснијег осујећења одузимања кроз пренос власништва или конверзију имовине“.¹⁶

ЗОИПКД финансијску истрагу дефинише у члану 17: финансијска истрага се покреће против власника када постоје основи сумње да поседује знатну имовину проистеклу из кривичног дела.

Због циља који се остварује предузимањем финансијске истраге, она обухвата сложен и дуготрајан поступак, захтева велика новчана средства и посебне органе који морају бити специјализовани за предузимање финансијске истраге (организациона јединица Министарства унутрашњих послова надлежна за финансијску истрагу, Дирекција за управљање одузетом имовином), као и њихову тесну сарадњу с надлежним субјектима кривичног поступка и другим надлежним органима и субјектима (за борбу против организованог криминала и сл.).¹⁷ За њено спровођење неопходно је интердисциплинарно знање, између осталог и из широког спектра правних области (грађанског права, привредног права и сл.).

Финансијска истрага се предузима паралелно с кривичном истрагом,¹⁸ са циљем да се открије имовина стечена кривичним делом, да се утврди која се имовина може одузети и да се њеним привременим одузимањем осигура касније коначно одузимање.

Да би се финансијска истрага могла спровести, потребно је да буду испуњени одређени формални и материјални услови. Формални услов за предузимање финансијске истраге састоји се у доношењу наредбе органа који руководи овим поступком, а то је јавни тужилац. У формалне услове спадају и одлуке које доносе надлежни правосудни органи у одређеним фазама кривичног поступка. Поред пресуде и решења о обустави поступка, ту спадају још и решење о привременом одузимању имовине и решење о трајном одузимању имовине. Материјални услови за покретање финансијске истраге испуњени су онда када се води кривични поступак за кривично дело организованог криминала или друго одређено кривично дело и када постоје основи сумње да окривљени или друго одређено лице поседује знатну имовину проистеклу из кривичног дела.¹⁹

Приликом спровођења финансијске истраге надлежни државни органи морају поступати с нарочитом хитношћу, док су подаци у вези с овом истрагом поверљиви и представљају службену тајну. Ради успешног спровођења

16 О. Лајић, о. с., стр. 94.

17 К. Bullock, et al., *Examining attrition in confiscating the proceeds of crime*, Research Report, 2009.

18 Уколико се финансијска истрага не би спроводила истовремено с кривичном истрагом, постојала би могућност да се по окончању кривичног поступка од учиниоца кривичног дела не би имало шта одузети, због чега је добро решење њиховог паралелног вођења, односно када се открије осумњичени или више њих, и пре него што учинилац буде обавештен да се против њега води поступак (нпр. пре спровођења претреса стана).

19 М. Шкулић, о. с., стр. 47.

финансијске истраге, надлежним државним органима дата су и одређена овлашћења. Тако је одредбом члана 22. Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела прописано да јавни тужилац може наредити банкарској или некој другој финансијској организацији да Јединици за финансијску истрагу достави податке о стању пословних и личних рачуна и сефова власника, а на основу наредбе јавног тужиоца Јединица за финансијску истрагу може вршити аутоматску обраду о стању пословних и личних рачуна и сефова власника. Подаци и информације добијени применом наведених посебних доказних радњи могу се користити као доказ у кривичном поступку.

Елементи финансијске истраге су:

а) откривање кривичног дела и учиниоца у случајевима када кривично дело за последицу има остварену имовинску корист,

б) утврђивање прихода односно имовине проистекле из кривичног дела (нпр. имовинска корист прибављена преваром), и

в) утврђивање имовине (прихода) која се може одузети, у виду новца, вредносних папира, покретне или непокретне имовине, као и имовина која се налази у иностранству.²⁰

а) Паралелно с истраживањем кривичног дела организованог криминала или другог кривичног дела за које је предвиђена примена мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела, предузима се финансијска истрага. Имајући у виду циљ финансијске истраге, односно откривање прихода стечених кривичним делом, она треба да почне довољно рано како би се учинилац или њему блиско лице онемогућило да располаже имовином. Због тога је најбољи тренутак за покретање финансијске истраге по откривању учиниоца кривичног дела а пре него што он буде обавештен да је против њега покренута истрага. У пракси постоје и предлози према којима би финансијска истрага у неким случајевима могла и претходити кривичној истрази, нарочито у ситуацијама наглих богаћења, која су по природи ствари сумњива појава. Надаље постоје мишљења да би банке и финансијске организације по службеној дужности морале да проверавају токове новца код наглих обогаћења, као и да би свако лице морало пријавити такве нелогичности и обавестити надлежне државне органе.

б) Утврђивање прихода стеченог кривичним делом је други елемент финансијске истраге, који представља доказ о томе да је извршено кривично дело. Према неким упоредним решењима, у случају утврђеног криминалног понашања у дужем периоду могуће је испитивање порекла имовине и њеног одузимања без утврђивања узрочне везе између кривичног дела и имовине, већ утврђивањем да ли су имовина и богатство резултат професионалног бављења криминалом.²¹ На постојање основане сумње да неко поседује знатну имовину (чија вредност износи најмање милион и пет стотина хиљада динара),

20 Т. Лукић, о. с., стр. 387.

21 Р. Драгичевић-Дичић, „Одузимање имовинске користи и одузимање предмета“, *Борба њројив оранизованой криминала у Србији – од њосјојећеј законодавсјива до свеобухвајној ѡредлоја реформе*, Институт за упоредно право, Београд, 2008, стр. 178.

која потиче из вршења кривичних дела, може да укаже праћење његових законитих (пријављених) прихода и повремених увећања прихода, тј. његовог стила живота. Некада је та несразмера очита, јер луксуз који осуђено лице поседује, очито себи није могло да приушти обављањем пријављених делатности (пријављеним занимањем). До оваквих индиција могуће је доћи покретањем предистражног поступка, или без покретања предистражног поступка, на основу анализе животних навика лица за које постоји основана сумња да је извршило одређено кривично дело.²²

Откривањем прихода и спровођењем истраге, поред учиниоца, могу се открити и организатори и чланови организоване криминалне групе, а може се ући у траг и лицима од којих је могуће одузети нелегално стечену имовину. Некада је тешко одредити порекло имовине проистекле из кривичног дела, нарочито код кривичних дела прања новца. Постоји више начина откривања и утврђивања незаконитих прихода: на основу тужбе оштећеног лица (код кривичних дела крађе, разбојништва), применом посебних доказних радњи за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа тужилаштво посебне надлежности и друга кривична дела предвиђена одредбама члана 162. Законика о кривичном поступку (тајни надзор комуникације, тајно праћење и снимање, симуловани послови, рачунарско претраживање података, контролисана испорука и прикривени иследник). Предузимањем неке од ових мера, нпр. симулованим пословима, утврђује се колико је дроге продато, по којој цени и коме је продато. На основу тога се врши процена висине прихода уз помоћ одговарајућих вештачења. Одузимају се како директни, тако и индиректни приходи прибављени вршењем кривичног дела (нпр. уколико учинилац прода украдени аутомобил и за тај новац купи неку некретнину). Утврђивање прихода је значајно за спровођење мере привременог одузимања имовине, али и за њено трајно одузимање. У неким законодавствима, у ситуацији када се висина нелегалних прихода не може прецизно утврдити, суд може висину прихода одредити по сопственој оцени, при чему је веома битно такве одлуке добро образложити и засновати их на доказима прибављеним спровођењем финансијске истраге.

в) Учиниоци кривичног дела, осим што прикривају приходе стечене кривичним делом, у циљу осујећења одузимања имовине прикривају и своју имовину (новац, покретну и непокретну имовину, хартије од вредности). Због тога је један од значајних елемената финансијске истраге утврђивање имовине у власништву учиниоца или лица од којих се имовина може одузети.

Када је реч о новцу, подаци о готовини могу се добити у информативном разговору или претресом стана или других просторија. Информације о

²² Р. Голобинек, „Финансијске истраге и одузимање имовине стечене кривичним делима“, *Приручник за припаднике полиције и правосуђа*, Савет Европе, Стразбур, 2007, стр. 160.

банковним рачунима окривљеног или других лица од којих се имовина може одузети могу се добити преко банака (за које је потребан судски налог, мада ова обавеза достављања тражених информација представља међународни стандард), а подаци о имаоцима банковних рачуна доступни су преко евиденције централне банке. Надаље, подаци о новчаним средствима могу се добити и преко пореских пријава, биланса успеха, банковних извода, налога за пренос средстава, који документи се могу наћи и приликом претреса стана.²³

Подаци о имаоцима вредносних папира обично се могу наћи преко агенције која се бави пословима клиринга и депозита, а приступ тим подацима зависи од законских прописа одређене државе. Подаци о власништву над предузећима могу се добити преко берзе или из регистра правних лица, њихових биланса успеха или пореских пријава.

Када је реч о покретној имовини, подаци о возилима су у надлежности Министарства унутрашњих послова, док податке о пловилима и летилицама води централни регистар тих возила. Такође, подаци о покретној имовини веће вредности (аутомобили, уметничка дела) могу се наћи и преко осигуравајућих компанија код којих је та имовина осигурана.

Извор података о власништву на некретнинама су земљишне књиге. Проблем може настати уколико не постоји ажурирана централна база података и уколико постоји несагласност земљишно-књижног и фактичког стања код непокретности. Тако се у једном поступку за привремено одузимање имовине јавила несагласност где је по земљишно-књижном стању лице било земљишно-књижни власник 10 стамбених јединица, а стварно стање је указивало да у самом објекту постоји пет стамбених јединица, за које није постојала одлука надлежног органа за промену површине стамбених јединица. У нашем законодавству проблем код утврђивања власништва над некретнинама налази се и у томе што су неке непокретности грађене у дужем периоду без одговарајућих грађевинских дозвола, с једне стране, као и неажуриране земљишне књиге, с друге стране. Овим јавни тужилац долази до проблема, јер је за подношење захтева за привремено и трајно одузимање имовине у обавези да тачно, прецизно и детаљно наведе од ког лица треба одузети имовину и која имовина је у питању.

Учиниоци кривичног дела често скривају имовину и у иностранству. Утврђивање ове имовине је нарочито значајно код кривичних дела организованог криминала када криминалне групе делују на територији више држава. Код утврђивања ове имовине важна је међународна сарадња полиције, преко које се, обично посредством међународне правне помоћи, долази до информација о имовини лица у иностранству. Такође, жељене информације се могу утврдити и преко пореских пријава за физичка лица, односно биланса успеха када је реч о правним лицима.

23 K. Bullock, „The Confiscation Investigation: Investigating the financial benefit made from crime“, *Policing: a Journal of Policy and Practice*, No. 1/2010, Bradford, p. 11.

Закључак

Вршење кривичних дела организованог криминала и других тешких кривичних дела предузима се ради прибављања новчаних средстава, којима се стварају услови за даље криминално деловање и вршење нових кривичних дела, као и остваривање утицаја на државне институције ради постизања политичке и економске моћи и укључивања у легалне економске токове. Због тога се савремена борба против криминала не може ефикасно спроводити само процесуирањем извршилаца кривичних дела, будући да на слободи могу остати организатори и други чланови криминалне организације. Најбољи начин за трајно прекидање криминалних токова налази се заправо у одузимању новца и имовине криминалцима, јер материјална средства чине основу њиховог деловања. Из наведених разлога, као и због неопходности да се на наднационалном плану координирају активности у борби против тешких облика криминалитета, учињени су напори на међународном плану у виду доношења бројних конвенција којима се регулишу питања одузимања имовине проистекле из кривичног дела. Ратификовањем европских конвенција, као и њиховим инкорпорирањем у домаће законодавство, и у нашој држави је установљена мера одузимања имовине стечене вршењем кривичних дела, чији законски оквир представља Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.

До доношења Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела наше законодавство је, кроз одредбе Кривичног законика и Законика о кривичном поступку, дозвољавало могућност одузимања имовинске користи стечене извршењем кривичног дела, што није било довољно ефикасно, нарочито јер је казна коришћена као најважније средство за борбу против криминала. Тек временом, с порастом броја кривичних дела против привреде, дошло се до схватања да је неопходно предузети и мере усмерене на имовину криминалаца и спроводити меру одузимања имовине стечене криминалом.

Сврха доношења и примене Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела састоји се у преумеравању кривичног законодавства с искључивог кажњавања учинилаца кривичних дела на одузимање нелегално стечене имовине, спречавању учинилаца да се обогате вршењем кривичних дела и укидању средстава за будуће вршење кривичних дела. Из одредаба наведеног закона може се закључити да су циљеви који се настоје остварити овим законом следећи: спречавање деловања криминалне организације (њено расформирање), превенција у смислу спречавања будућег вршења кривичних дела, овлашћење оштећеног да поврати средства на која има право, јачање улоге државе у борби против криминала коришћењем одузете имовине у те сврхе, јачање сарадње између државних органа и других субјеката у борби против организованог криминала, као и међународна сарадња надлежних органа.

Кроз практичну примену Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела јавиле су се и одређене тешкоће у вези с применом мере одузимања имовине, нарочито у вези са сарадњом и обраћањем надлежних органа другим

државним органима (нпр. дешавало се да достављање података од стране државних органа и финансијских организација јавном тужиоцу траје непримерено дуго, због чега би добро решење било увођење рокова у којима су ови државни органи дужни доставити тражене информације). Такође, приликом утврђивања имовине окривљеног или лица од којих се имовина може одузети, практични проблеми су се јавили код информација везаних за непокретну имовину (неажуриране базе података и непотпуно земљишно-књижно стање), у виду несагласности између фактичког и земљишно-књижног стања.

Позитивне стране примене мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела налазе се, између осталог, у чињеници да нелегално стечена имовина по правоснажном одузимању прелази у својину државе и употребљава се за још ефикаснију борбу против организованог криминала, односно користи се против оних који су ту имовину стекли вршењем кривичних дела.

На крају треба нагласити да су уведене законске могућности за тзв. проширено одузимање незаконито стечене имовине по свом карактеру радикалне и по природи репресивне, те нетипичне за класично кривичноправно резоновање. Оне су нека врста „крајње нужде“ за најтежа кривична дела, нарочито организовани криминал, те иако представљају моћно средство за сузбијање организованог криминала, у примени ових могућности треба бити опрезан и користити их крајње селективно. Њихова неселективна примена довела би до контраефекта, односно њихове неефикасности.

Литература

1. Бановић, Б., Лајић, О., „Улога полиције у поступку утврђивања имовинске користи стечене извршењем кривичних дела“, *Ревија за криминологију и кривично право*, бр. 2/2008, Удружење за кривично право и криминологију Србије и Црне Горе – Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд.
2. Бошковић, Г., Мијалковић, С., „Међународна сарадња у одузимању прихода стечених организованим криминалом“, *Страни правни животи*, бр. 1/2009, Институт за упоредно право, Београд.
3. Bullock, K., „The Confiscation Investigation: Investigating the financial benefit made from crime“, *Policing: a Journal of Policy and Practice*, No. 1/2010, MCB University Press, Bradford.
4. Bullock, K., Mann, D., Street, R., Coxon, C., „Examining attrition in confiscating the proceeds of crime, Research Report“, доступно на: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116616/horr17-summary.pdf (приступљено 28. маја 2014).
5. Васиљевић, Т., Грубач, М., *Коментар Закона о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд, 2002.
6. Вићентијевић, М., Закон о одузимању имовине проистекле из кривичних дела и разлика у односу на претходни систем одузимања имовине стечене криминалом, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. 3/2009, Службени гласник, Београд.

7. Volker, R., „The role of international conventions and general international law in the fight against terrorism“, *Terrorism as a challenge for National and International Law*, Heidelberg, 2003, доступно на: www.unodc.org/tldb/bibliography/Biblio_Global_Analyses_Roeben_2003.pdf (10. априла 2014).
8. Врекић, Д., „Правна природа мере одузимања имовинске користи у кривичном праву“, *Право: теорија и пракса*, бр. 9–10/1995, Савез удружења правника Војводине, Нови Сад.
9. Врховшек, М., „Одузимање имовине проистекле из кривичног дела“, *Правни информатор – стручно-информативни часопис*, бр. 3/2011, Intermex, Београд.
10. Голобинек, Р., „Финансијске истраге и одузимање имовине стечене кривичним делима“, *Приручник за истражнике полиције и правосуђа*, Савет Европе, Стразбур, 2007.
11. Грубач, М., „Одузимање имовине проистекле из кривичног дела“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине, часопис за правну теорију и праксу*, бр. 1/2010, Адвокатска комора Војводине, Нови Сад.
12. Ivičević Karas, E., „Kaznenopravno oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2/2007, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb.
13. Игњатовић, Ђ., Шкулић, М., *Организовани криминалисте* (2. измењено и допуњено изд.), Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.
14. Калвани, С., Папа, М., *Борба против организованог криминала у Србији – од уставне до законодавне реформе*, Институт за упоредно право, Београд, 2008.
15. Крпач, Д., „Pogled na neke važnije odredbe novoga hrvatskog zakonodavstva o organiziranom kriminalitetu i pitanja njihove praktične primjene“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2/1998, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb.
16. Лајић, О., „Институт одузимања имовинске користи стечене кривичним делом“, докторска дисертација, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011.
17. Levi, M., Osofsky, L., *Investigating, seizing and confiscating the proceeds of crime*, London 1995, доступно на: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fcdps61.pdf> (приступљено 15. јуна 2014).
18. Лукић, Т., *Одузимање имовине криминалицима*, Београд, 2009.
19. Лукић, Т., „Одузимање имовине стечене кривичним делима – значај финансијске истраге“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2009, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2009.
20. Маринковић, Д., „Конфискација незаконито стечене имовине у борби против организованог криминалитета“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 1/2006, Удружење за кривично право и криминологију Србије и Црне Горе – Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд.
21. Newburn, T., *Criminology*, William Publishing UK, London, 2007.
22. Proceeds of Crime Act 2002 – Enforcement [online], доступно на: www.cps.gov.uk/legal/d_to_g/enforcement/ (приступљено 30. јула 2014).
23. Предмет Филипс против Уједињеног краљевства [online], доступно на: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/car_serbia/ECtHR%20

- Judgements/Serbian/PHILLIPS%20v%20THE%20UK%20-%20ECHR%20Judgment%20_Serbian_.pdf (приступљено 20. јула 2014).
24. Стојановић, З., *Кривично право ојшййи гео* (18. изд.), Правна књига, Београд, 2011.
 25. McCaw, Catherine E., „Asset forfeiture as a form of punishment: A case for integrating asset forfeiture into criminal sentencing“, *American Journal of Criminal Law*, Vol. 38/2010, доступно на: www.heinonline.org.proxy.kobson.nb.rs:2048/HOL/Page?handle=hein.journals/ajcl38&div=11&collection=journals&set_as_cursor=0&men-tab=srchresults#185 (приступљено 20. априла 2014).
 26. Циглер, С., „Однос мере одузимања имовинске користи и имовинскоправног захтева“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 1–3/1991, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад.
 27. Council of Europe, *Preventive Legal Measures against Organised Crime – Best Practice Survey*, No. 9, Strasbourg, 2003, доступно на: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice9E.pdf (приступљено 2. маја 2014).
 28. Шкулић, М., *Организовани криминалишййи – йојам и кривичнојроцесни асййекййи*, Досије, Београд, 2003.
 29. Шкулић, М., „Основни међународни кривичнопроцесни стандарди – уз посебан осврт на 'проширено' одузимање незаконито стечене имовине“, *Правни живойй – часоййис за йравну йеорййу и йраксу*, бр. 3–4/2009, Савез удружења правника СР Србије, Београд.
 30. Шкулић, М., *Коментййар Законика о кривичном йосййууку*, Службени гласник, Београд, 2011.
 31. Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, број 32/13.

BASIC CHARACTERISTICS OF CONFISCATION OF PROCEEDS FROM CRIME

Tatjana Petrovic

Faculty of Law, University of Belgrade

Ivana Bodrozic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

The idea of establishing special criminal measure Confiscation of proceeds from crime has resulted from the necessity of a state to respond properly to modern crime and criminal offences, especially against organized crime, having in mind their characteristics. The main goal of every criminal organization is to reach profit and use it for further criminal activity. The successful fight against organized crime cannot be achieved only by punishing offenders, but it is also necessary to undertake some special measures, among which the most important would be Confiscation of proceeds from crime, in order not to allow the perpetrators enrich by the execution of the criminal offence or by the commission of new crimes. The new Code of confiscation of proceeds from crime in Serbian legislation enables the possibility to confiscate not only

the origin proceeds from convicted crime, but also the proceeds from benefits from origin proceeds. The significance of this criminal measure in fight against organized crime and another criminal offences is achieved by broadening the list of people from whom the proceeds can be confiscated, whose intention is to confound the confiscation of illegally acquired assets. Despite the confiscation of proceeds from crime is powerful weapon in fight against organized crime, it should be used with attention, in specified cases, in order not to cause negative effects on human rights and basic criminal principles.

КОНЦЕПЦИЈА СЛОЖЕНОСТИ УПРАВЉАЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Марија Мићовић*

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Апстракт: Ванредне ситуације могу настати као последица терористичких напада, насилних јавних скупова, отмица ваздухоплова, држања талаца или посете високих страних државника, свечаности, спортских манифестација, али и објективних узрока, односно дејства виших сила (земљотреса, поплава, лавина, клизишта, епидемија, хемијских и биолошких акцидената и сл.). Без обзира на то да ли се ради о ризицима природног или социјалног карактера, они представљају потенцијалну опасност нарушавања равнотеже у систему друштво–природа и условљавају појаву неповољне ситуације, екстремног догађаја или ванредне ситуације. За разлику од класичних система управљања, у којима се процес управљања одвија кроз константну, непроменљиву структуру, систем управљања у ванредним ситуацијама има могућност промене структуре сагласно тренутном развоју ванредне ситуације. За адекватно, професионално деловање у ванредним ситуацијама неопходно је да професионалац прикупља релевантне податке, појашњава задатке који треба да се реше у конкретној ситуацији и поштује утврђен систем односа с другима у групи.

Кључне речи: управљање, ванредна ситуација, планирање, информациона инфраструктура

Увод

Техничко-технолошки напредак доноси могућности за просперитет, али и могућност за настанак катастрофалних догађаја. Ванредна ситуација је непланирана и нежељена околност која угрожава организациону способност преживљавања, онемогућава постизање циљева или угрожава сам опстанак организације. Ванредној ситуацији су својствене несигурност и неизвесност, јер

* Истраживач-сарадник, Криминалистичко-полицajsка академија, marija.blagojevic@kpa.edu.rs.

се може окончати на разне начине због постојања временског притиска, што значи да менаџери у ванредним ситуацијама морају брзо реаговати и одлучивати.¹

С порастом проблема у области заштите цивилног становништва, материјалних и културних добара и животне средине у условима ванредних ситуација, постало је евидентно да многи, ако не и сви, проблеми везани за ову проблематику не могу да се решавају изолованим активностима појединих земаља. Ово се посебно односи на случај када су у питању проблеми који имају прекогранични или глобални карактер.²

Планирање за случај ванредних ситуација је процес усвајања и имплементације процедура за идентификацију предвидивих ванредних ситуација употребом системске анализе и припреме, тестирања и ревизије плана одговора на ванредну ситуацију.³

Да би се дефинисале потребе, неопходно је креирати информациони систем за организације које учествују у процесу одговора на појаву ванредне ситуације. Циљ система је побољшање комуникације и координације између организација у овом процесу. С једне стране, систем омогућава онима који се први сусрећу с ванредном ситуацијом да добију ажурне информације које су им неопходне за извршавање операције спасавања, као што су информације о опасним материјама, мапе региона и зграда, информације о временским приликама, а, с друге стране, омогућавају претпостављенима да добију ажурне информације о тренутном стању на терену, скоро као да се налазе на лицу места. Природне непогоде, као и несреће које су изазване људским немаром, представљају велики изазов за јавне службе. Да би се ухватили укоштац с оваквим ванредним ситуацијама и одговорили на њих брзо и ефикасно, уз неопходну координацију акција, оптимално обезбеђивање информација везаних за текућу ситуацију на терену неопходан је предуслов.⁴

Полиција, ватрогасне јединице, хитна помоћ и друге организације морају да реагују не само ефикасно већ и у координацији с осталим организацијама. Зато је неопходно остваривање унутрашње координације у оквиру сваке организације али и остваривање координације с активностима других организација и служби. Пошто координација захтева ажурне информације које се размењују унутар организације, јавља се потреба за интегрисаним информационим и комуникационим системом за управљање ванредним ситуацијама, који обезбеђује ефикасну, поуздану и безбедну размену неопходних информација, као и одговарајућу обраду тих информација. Информациони

1 W. Waugh, „Living With Hazards“, *Dealing With Disasters – an Introduction to Emergency Management*, M. E. Sharpe, Armonk NY, 2000, p. 45.

2 H. Kerzner, „Project Management – A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling“, John Wiley & Sons, Inc., 2004.

3 П. Петровић, А. Живковић, „Систем управљања и планирање у ванредним ситуацијама“, међународна научна конференција, *Менаџмент 2010*, Крушевац, 2010, стр. 451–457.

4 S. Elsubbaugh *et al.*, „Preparation for Crisis Management: A Proposed Model and Empirical Evidence“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No. 3/2004, p. 87.

систем за управљање ванредним ситуацијама омогућава размену података између јединица на терену и удаљене команде. Оперативне јединице на терену имају могућност приступа удаљеним базама података, упознају се с планом активности и подацима који се динамички мењају из контролног центра и уносе извештаје о тренутном статусу.⁵

Организација УН је већ 1965, полазећи од све већег присуства различитих опасности које имају карактер ванредних ситуација и потребе да се савремена међународна заједница тим опасностима супротстави, својом Резолуцијом 2034 позвала владе да успоставе одговарајуће националне структуре за планирање и деловање у условима ванредних ситуација као и пружање неопходне помоћи.⁶

Државни органи и органи извршне власти јединица локалних самоуправа приликом проглашавања ванредних ситуација и управљања у ванредним ситуацијама употребљавају посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада. Најчешће такве мере јесу оцена околности, степена и масовности претње; планирање неопходних мера; одређивање задатака за органе извршне власти, свих нивоа и контрола њиховог извршавања; активирање штабова за ванредне ситуације и оперативних штабова; организују се узајамна деловања на републичком, покрајинском, градском, окружном и локалном нивоу; реализује се непрекидна контрола стања животне средине; прогнозира се развој насталих ванредних ситуација и последица; обавештава се становништво; активирају се планови заштите и спасавања; реализују се мере за заштиту становништва и територија од ванредних ситуација; организују се акције за отклањање последица, свестраног обезбеђивања, подршку јавног реда у току спровођења акција, као и за укључивање, ако је неопходно, друштвених организација и становништва у отклањање насталих ситуација; уколико је неопходно, спроводе се евакуационе мере.⁷

1. Управљање ванредним ситуацијама

Управљање ванредним ситуацијама карактерише се потребом за интеграцањем већег броја служби. Улога информacionих и комуникационих технологија у предвиђању ванредних ситуација и анализи последица ванредне ситуације изузетно је значајна. Искуства везана за појаву ванредних ситуација говоре у прилог чињеници да прибављање одговарајућих информација и ефикасна комуникација могу значајно да побољшају безбедност људи који учествују у акцијама, као и ефикасност целокупне фазе одговора на појаву ванредне ситуације.⁸

5 М. Portnoy, S. Goodman, *Global Initiatives to Secure Cyberspace*, Springer, 2009.

6 В. Јаковљевић, „Ресурси критичне инфраструктуре и њихов значај за управљање ванредним ситуацијама“, *Годишњак Факултета безбедности*, Београд, 2010, стр. 63–81.

7 Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 111/09, 92/11 и 93/12.

8 Н. Божидар, *Кризно комуницирање и управљање опасностима*, Binoza Press, Загреб, 2001.

Управљање ванредном ситуацијом подразумева скуп мера и поступака превенције, приправности, одговора на исту, као и санацију последица ради смањивања ризика и стварање услова под којима ризик може бити прихватљив.

Свеобухватно посматрано, управљање ванредним ситуацијама укључује четири фазе: смањивање ризика, приправност, одговор и опоравак, а применљиво је на све ризике на локалном и државном нивоу (*National Governors Association – NGA*).

Једну од прихватљивих систематизација дала је организација *National Governors Association (NGA)*, која користи термин за управљање ванредним ситуацијама *Comprehensive Emergency Management (CEM)*. Овај процес односи се на обавезу и могућност државе да управља свим могућим типовима ванредних ситуација.

Управљање ванредним ситуацијама данас наглашава превенцију, односно заштиту друштвене популације и имовине од деструктивних сила природних и антропогених катастрофа, кроз свеобухватни програм смањивања ризика, приправности, одговора и опоравка (*Federal Emergency Management Agency – FEMA*).⁹

Превенција има за циљ спречавање настанка ванредне ситуације, смањење вероватноће настанка ванредне ситуације и минимизирање последица. Ова активност подразумева предузимање превентивних мера као и дефинисање садржаја планова заштите од немилог догађаја. Доношењем планова заштите обезбеђују се организовање и припрема свих субјеката, опреме и технике ради најадекватнијег одговора у случају ванредне ситуације уз најмање могуће последице.¹⁰

Приправност подразумева предузимање неопходних мера у случају да активности које се односе на фазу превенције не дају резултате, тј. када постоји реална опасност од настанка ванредне ситуације.

Одговор је активност везана за ситуацију која прати немили догађај, а задатак у овој фази јесте да се изолују, зауставе и ограниче секундарни или накнадни ефекти ванредне ситуације, као и да се минимизирају последице настале ситуације.

Санација подразумева скуп активности ради уклањања последица од акцидента као и привођење простора захваћеног акцидентом првобитној намени. У фази санације укључују се разне оперативне службе које на основу одговарајућих пројеката и планова, израђених од стране стручних институција, врше санацију терена и приводе га првобитној намени или некој другој, у зависности од врсте и степена удеса.¹¹

Циљ система управљања ванредним ситуацијама јесте задржавање квалитета управљаног система и у условима реализације ванредног догађаја, а критеријуми су минимални губици (људски и материјални), минимална улагања у реализацију превентивних мера и минимално време за реализацију оперативних мера.

9 Independent Study Course 1: Emergency Manager: an orientation to the position, Federal Emergency Management Association, www.fema.gov.

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

Сам процес управљања ризиком, који је везан за настанак ванредне ситуације, обухвата идентификацију опасности, анализу последица, процену ризика, планирање мера за превенцију ванредног стања или смањивање ризика, организовање мера приправности и одговора на настало стање и планирање мера санације насталих последица.¹²

Управљање ванредним ситуацијама можемо дефинисати и као:

- дисциплину и професију које примењују науку, технологију, планирање и управљање ради контроле екстремних догађаја који могу повредити или усмртити велики број људи, нанети велику штету имовини и нарушити живот у друштву (*International Community Management Association – ICMA*);¹³
- управљање ризиком тако да друштва могу живети с природним и техничким опасностима и контролисати катастрофе које оне изазивају;
- дисциплину која се бави ризиком и избегавањем ризика. Најједноставније речено стање одговорности и капацитета за управљање свим типовима ванредних догађаја и катастрофа, кроз координацију акција већег броја субјеката агенција.¹⁴

2. Информациона инфраструктура у ванредним ситуацијама

У кључне елементе за обезбеђење оптималних услова за спровођење мера заштите и спасавање у случају ванредних ситуација спадају телекомуникациона инфраструктура, саобраћај, транспорт и др. Информациона инфраструктура обухвата сву инфраструктуру у одређеној организацији која на било који начин утиче на кључна својства поверљивости, доступности или интегритет података, у оквиру које подаци настају, обрађују се или чувају.¹⁵

Информациона и комуникациона инфраструктура јесу основа сваке организације у функцији размене података. У неком ширем смислу она укључује жичне и бежичне комуникације. Радио-комуникације могу се поделити на земаљске и сателитске, унутар којих је смештен велики број разних служби (фиксне и мобилне телефоније, радио-дифузија итд.). Телекомуникационе мреже се на свим нивоима сматрају неодвојивим делом друштвене интеракције.¹⁶

12 С. Савић *et al.*, „Специфичности система управљања ризиком и ванредним ситуацијама“, *Зборник радова са симпозијума о операционим исцртавањима*, SYMOPIS-06, Факултет организационих наука, Београд, 2006.

13 D. Phillips, „Disasters by Discipline – Necessary Dialogue for Emergency Management education“, www.training.gov/EMIWeb/downloads/DenverFinal.doc.

14 W. Waugh, „Living With Hazards“, *Dealing With Disasters – an Introduction to Emergency Management*, M. E. Sharpe, Armonk NY, 2000.

15 B. Toft, S. Reynolds, *Learning from disasters: a management approach* (3rd ed.), Perpetuity Press, Leicester, UK, 2005, p. 76.

16 Н. Госпић *et al.*, „Дефинисање критичне телекомуникационе инфраструктуре у Србији“, XXX симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – ПосТел 2012, Београд, 2012, стр. 368 –376.

За успешно функционисање система размене података неопходно је обезбедити одговарајућу инфраструктуру за реализацију интероперабилности, која подразумева мрежну инфраструктуру (хардвер и софтвер), али и људе, организацију и активности, прописе и правилнике неопходне за обезбеђивање услова за интероперабилност и размену информација. Оваква инфраструктура је у надлежности организација, тако да представља резултат ангажовања свих нивоа у систему одлучивања који ће омогућити размену информација преко стандардних, интернет и веб протокола.¹⁷

Основни проблем код управљања ванредним ситуацијама јесу неодређене и непотпуне информације, дефицит времена и ограниченост ресурса (људских, материјалних, финансијских). Информација о могућностима настанка и тенденцијама развоја ванредне ситуације добија се кроз мониторинг, анализу и прогнозу стања окружења. То значи да се у моменту постојања потпуне информације формира временски дефицит за реализацију одлуке. Ово доводи до настанка очигледног парадокса: очекујући веродостојну и довољну информацију, систем трпи губитке од неочекиваних промена, а имајући неодређену информацију, систем не може реализовати мере планиране за решење насталог проблема. Због тога интеграција информација свих служби за интервенисање у ванредним ситуацијама и њихова визуелизација доприносе бржем и на постојећим ресурсима заснованом одлучивању.¹⁸

Државе су принуђене да сарађују по питању усклађивања стандарда у области система управљања ванредним ситуацијама, како би тиме олакшале и учиниле ефикаснијим активности заштите и спасавања становништва, материјалних и културних добара и животне средине у условима ванредних ситуација. Неопходно је да државе међусобно сарађују на усвајању наднационалних мера политике (нпр. подрегионалне, регионалне и глобалне), на развијању међународне регулативе и међународних стратегија, програма и планова с циљем да координирају изградњу и јачање система заштите и спасавања у условима ванредних ситуација.¹⁹

Важно је знати да је за успешну одбрану како у редовним, тако и у ванредним ситуацијама битно усавршавање информатичког сектора и подизање свести и знања о важности овог сегмента инфраструктуре.²⁰

3. Комуникација у ванредним ситуацијама

Након ванредне ситуације, одељење за односе с јавношћу, као и остали делови организације, морају осигурати спремност за боље решавање ванредне ситуације која би се могла поново догодити. Након тога се морају ојачати

17 OECD: Computer Viruses and Other Malicious Software – A threat to the Internet Economy, 2009.

18 *Ibidem*.

19 М. Пленковић, „Кризно комуницирање и теорија односа с јавностима“, *Media, culture and public relations*, бр. 1, Загреб, 2001.

20 З. Кљаић *et al.*, „Примјена ICT-а у управљању критичном инфраструктуром у транзицијским земљама“, *Телфор*, Београд, 2010, стр. 75–78.

способности организације, испитати и утврдити нова потенцијална жаришта ванредне ситуације. Организације које су већ имале искуства с ванредним ситуацијама имају више свести о могућностима поновног појављивања и деловања неке ситуације. Такве организације схватају потребу и важност припрема као кључног фактора за успешно решавање неке ванредне ситуације. Најбоље време за припремање плана за нову ванредну ситуацију јесте оно када се тек реши постојећа ванредна ситуација. Људи су тада мотивисани, а знање и искуство које су стекли још увек су свежи и актуелни. Након завршетка ванредне ситуације, организација се брзо мора вратити у нормални ток функционисања.²¹

Ванредна ситуација представља преокрет у животу једне организације, али је треба схватити као прилику и шансу за постизање бољег угледа. Криза је стимулација и мотивација за обнављање, побољшавање и трансформацију организације.

С анализом ситуације треба започети одмах након завршетка ванредне ситуације. Не треба одуговлачити с њом, јер се у међувремену појављују нове обвезе и нови задаци, који представљају изазов за организацију.²²

Прво питање на које треба одговорити током решавања конкретне ванредне ситуације односи се на способност и спремност запослених у привредном субјекту да се суоче с насталим проблемом. Након тога на реду су следећа питања:

- у којој фази процеса ситуације се налази организација?
- који су потенцијали и ресурси организације, који могу послужити као основа за решавање ванредне ситуације?
- с којим слабостима се организација суочава?
- које хитне мере треба предузети?

Одговори на ова питања дају тзв. грубу анализу тренутне ситуације. Осим тога, организација треба располагати и информацијама да ли је развој ситуације произвео велике или мале последице.²³

Посебан систем руковођења ради извршавања посебних безбедносних задатака подразумева:

- јединствен приступ безбедносном проблему који треба да буде решен,
- уважавање неизвесности као велике вероватноће настанка изненађења,
- штабни метод рада, и
- оптимизацију одлука.

Када се ефекти ванредне ситуације могу јасно распознати, менаџмент често настоји да их прикрије унутар организације, а затим и изван ње. Онда када су симптоми очигледни и прилично снажни, често недостаје објективности менаџмента приликом оцене тренутног стања. Иако постоје општа правила и

21 B. Richardson, *Socio-technical Disasters: Profiles and Prevalence, Disaster Prevention and Management*, No. 4/1994.

22 I. Shaluf et al., *A review of disasters and crisis – disasters prevention and Management*, No. 1/2003, p. 138.

23 J. White, L. Mazur, *Strategic Communications management*, Addison – Wesley publishing, Company Harlow, 1986, p. 89.

обележја која одликују ванредну ситуацију, морају се узети у обзир и фактори који су специфични за одређену организацију и фактори који су специфични за новонасталу ситуацију.²⁴

Да би организација формирала стратегију, осим анализе догађаја и анализе тренутне ситуације, свака организација мора да одговори и на следећа питања:

- да ли је организација способна за комуникацију, односно који комуникацијски канали стоје на располагању и јесу ли они још увек отворени?
- које информације долазе до циљаних група у комуникацији?
- ко је све погођен ванредном ситуацијом и ко се све осећа угрожен?²⁵

Већина организација након ванредне ситуације наставља с истим пословним активностима као и пре ванредне ситуације. Искуства могу бити не само корисна већ и поучна и врло применљива уколико се ситуација квалитетно анализира. У таквим околностима ситуациона анализа представља важан елемент комуникације. Она гради и поставља темеље за све остале активности организације у ванредној ситуацији и олакшава формирање стратегија за овладавање ванредном ситуацијом у будућности. Анализом ситуације се уводи систематичност у сагледавање новонастале ситуације и догађаја. Након ванредне ситуације, менаџмент организације мора утврдити шта је било делотворно, а шта није. Исто тако, организација мора сагледати све учеснике ванредне ситуације. Уколико је тим управљао ванредном ситуацијом према унапред припремљеном плану, неопходно је утврдити који су делови плана били добро структурирани, а који су горе изведени. Најважније питање у анализи односи се на то да ли је организација благовремено реаговала на ванредну ситуацију и схватила њен значај. Надлежни тим мора утврдити да ли се ванредна ситуација могла избећи и на који начин.²⁶

Ванредне ситуације се увек одвијају под притиском времена и рокова, преговарања и доношења одлука. Мишљења се формирају на темељу непотпуних информација које долазе од различитих учесника у ванредној ситуацији. Сваки појединац формира своје мишљење о организацији и о начину њеног понашања, у зависности од информација које су му доступне.²⁷

Рано препознавање проблема анализом ризика, укључивањем људских ресурса и њихових знања кључно је за успешно деловање којим би се осигурале сигурност и заштита људи и материјалних добара, као и доношење смерница за поступање код ванредних ситуација.

Неопходно би било, едукативно и корисно, како за теорију тако и за праксу, намерно изазивање инцидентних ситуација (симулације инцидента) кроз

24 *Ibidem*.

25 T. Wahle, G. Beaty, *Emergency Management Guide for Business & Industry*, Federal Emergency Management Agency (FEMA), Internet edition, 2004.

26 C. A. Roper, *Risk Management for Security Professionals*, Butterworth-Heinemann, 1999.

27 P. Lagadec, „Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No. 1/1997.

разне видове радионица, као и укључивање свих споменутих субјеката у активности које је неопходно предузети и затим анализирати све позитивне и негативне ефекте који би се користили у будућем раздобљу за образовне сврхе свих субјеката кључних за сигурност у саобраћају. Све до сада речено требало би доносити кроз краткорочне и дугорочне мере предвиђене доношењем одређених пројеката.²⁸

Закључак

Системски приступ проблему ванредних ситуација и његовог спречавања, сузбијања и санирања последица, омогућава служби за ванредне ситуације квалитетан начин реаговања на настали догађај, а јединицама које непосредно извршавају послове на терену адекватну припрему и опремљеност техничким уређајима, логистичком подршком и увежбанашћу.

Организациони механизми у системима управљања морају бити у стању да препознају нове проблеме, доносе и реализују нова решења (одлуке), обезбеде могућност максималне концентрације ресурса, обједине постојеће резерве и мобилишу снаге да за најкраће време санирају последице ванредног догађаја. Конкретна оперативна реализација дозвољава употребу оперативних мера прилагођених развоју конкретног ванредног догађаја.

Развој ових система треба да буде заснован на савременим информационим технологијама које ће омогућити адекватан, ефикасан и ефективан рад институција, служби и појединаца – учесника у процесу управљања. Овакви системи за подршку управљања ванредним ситуацијама треба да обезбеде бољу комуникацију и размену података између служби одговорних за управљање оваквим ситуацијама.²⁹

Неретко ванредна ситуација угрожава и сигурност и животе људи, учеснике. Негативни утицај на друштво средстава јавног информисања – медија, може се предупредити проактивним деловањем – давањем правих информација, чиме би се спречило манипулисање и узнемиравање јавности.

Појава и развој ванредне ситуације условљени су непредвидивим и неочекиваним околностима и због тога се често не могу анализирати и решавати на основу претходног искуства. С обзиром на то, као и на присутан проблем недостатка времена за одлучивање у процесу оперативног управљања, неопходно је развијати програмске платформе које ће омогућити: интерактивно формирање оперативних планова, оперативну корекцију стратешких планова, контролу њиховог извршавања и процену ефективности и ефикасности планирања и управљања ванредним ситуацијама.

28 S. Matthew *et al.*, „Post-crisis discourse and organizational change, failure and renewal“, *Journal of Organizational Change Management*, No. 1/05.

29 L. Stoimenov *et al.*, GIS Interoperability Platform for Emergency Management in Local Community Environment, Proceedings printed as book, Eds. Fred Toppen, Marco Painho, *AGILE 2005, 8th AGILE Conference on GIScience*, Estoril, Portugal, 2005, pp. 635–640.

Посебан значај за управљање у ванредним ситуацијама има примена информатичких технологија рачунарске мреже, периферије, софтверске услуге и апликације, базе података, електронски записи итд. Ова инфраструктура пружа брзо, једноставно и јефтино складиштење информација, повраћај, пренос и обраду дигитализованих података у форми говора, података, видеа, анимација итд.

Литература

1. Elsubbaugh, S., Fildes, R., Mary, B. R., „Preparation for Crisis Management: A Proposed Model and Empirical Evidence“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 3/2004.
2. Госпић, Н., Мурић, Г., Богојевић Д., „Дефинисање критичне телекомуникационе инфраструктуре у Србији“, XXX Симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – ПосТел, Београд, 2012.
3. Independent Study Course 1: Emergency Manager: an orientation to the position, Federal Emergency Management Association, www.fema.gov.
4. Јаковљевић, В., „Ресурси критичне инфраструктуре и њихов значај за управљање ванредним ситуацијама“, *Годишњак Факултета безбедности*, Београд, 2010.
5. „Ресурси критичне инфраструктуре и њихов значај за управљање ванредним ситуацијама“, *Годишњак Факултета безбедности*, Београд, 2010, стр. 63–81.
6. Кљаић, З., Манџука, С., Шкорпут, П., *Примјена ICT-а у управљању критичном инфраструктуром у транзицијским земљама* Телфор, Београд, 2010.
7. Lagadec, P., „Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1/1997.
8. Matthew, S., Robert, R., Ulmer, J., Novak, M., Sellnow, T., „Post-crisis discourse and organizational change, failure and renewal“, *Journal of Organizational Change Management*, 1/2005.
9. Новак, Б., *Кризно комуницирање и управљање ошасношћима*, Binoza Press, Загреб, 2001.
10. OECD, *Computer Viruses and Other Malicious Software – A threat to the Internet Economy*, 2009.
11. Phillips, B. D., „Disasters by Discipline – Necessary Dialogue for Emergency Management education“, www.training.gov/EMIWeb/downloads/DenverFinal.doc.
12. Petrović, P., Živković, A., „Sistem upravljanja i planiranje u vanrednim situacijama“, међународна научна конференција, *Menadžment 2010*, Kruševac, 2010.
13. Plenković, M., „Krizno komuniciranje i teorija odnosa s javnostima“, *Media, culture and public relations*, br. 1, Zagreb, 2001.
14. Portnoy, M., Goodman, S., *Global Initiatives to Secure Cyberspace*, Springer, 2009.
15. Roper, C., *Risk Management for Security Professionals*, Butterworth–Heinemann, 1999.
16. Richardson, B., „Socio-technical Disasters: Profiles and Prevalence“, *Disaster Prevention and Management*, 4/1994.
17. Савић, С., Анђелковић, Б., Станковић, М., „Специфичности система управљања ризиком и ванредним ситуацијама“, *Зборник радова са симпозијума о операционим исцраживањима*, SYMOPIS-06, Факултет организационих наука, Београд, 2006.

18. Shaluf, I., Ahmadun, F., Said, A., *A review of disasters and crisis – disasters prevention and Management*, 1/03.
19. Toft, B., Reynolds, S., *Learning from disasters: a management approach* (3rd ed.), Perpetuity Press, Leicester, UK, 2005.
20. Waugh, W., „Living With Hazards“, *Dealing With Disasters – an Introduction to Emergency Management*, M. E. Sharpe, Armonk NY, 2000.
21. Wihte, J., Mazur, L., *Strategic Communications management*, Addison – Wesley publishing, Company, Harlow, 1986.
22. Wahle, T., Beaty, G., *Emergency Management Guide for Business & Industry, Federal Emergency Management Agency (FEMA)*, Internet edition, 2004.
23. Waugh, W., „Living With Hazards“, *Dealing With Dissasters – an Introduction to Emergency Management*, M. E. Sharpe, Armonk NY, 2000.

CONCEPTION OF COMPLEXITY OF EMERGENCY MANAGEMENT

Marija D. Micovic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Emergencies may arise as a result of terrorist attacks, violent public meetings, aircraft hijacking, hostage taking or foreign leaders visits, ceremonies, sporting events, but also as a result of objective causes and effects of *force majeure* (earthquakes, floods, avalanches, landslides, epidemics, chemical and biological accidents, etc.). Whether risks are of natural or social character, they represent a potential threat of imbalance in the society-nature system and cause the occurrence of adverse situations, extreme events or emergencies. Unlike conventional systems, in which the management process takes place through a constant, unchanging structure, an emergency management system has the ability to change the structure in accordance to current development of emergency. For proper, professional, dealing with emergencies, it is necessary to collect professional relevant data, explain the tasks that need to be addressed in a specific situation and respect the established system of relationships with others group members.

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

КРИВИЧНО ДЕЛО УГРОЖАВАЊА НАПЛАТЕ ПОРЕЗА И ПОРЕСКЕ КОНТРОЛЕ

Мирко Кулић*

Привредна академија, Нови Сад

Горан Милошевић**

Срђан Милашиновић***

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Апстракт: Држава је, у намери да заштити свој фискални интерес, у складу с позитивним законским прописима, утврдила одговарајуће санкције према лицима која своју активност обављају у супротности с пореским нормама. Обвезници, ипак, својим незаконитим активностима свесно крше пореске прописе, угрожавајући тиме фискални суверенитет државе. У циљу заштите наплате пореза и пореске контроле утврђено је и кривично дело угрожавање наплате пореза и пореске контроле, усмерено према свим субјектима који својим радњама угрожавају ове активности државе.

Кључне речи: кривично дело, порез, наплата пореза, пореска контрола, угрожавање наплате пореза, угрожавање пореске контроле

1. Појам кривичног дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле

Кривично дело угрожавање наплате пореза и пореске контроле уређено је одредбом члана 175. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.¹ Ова одредба гласи:

* mirkokulic@hotmail.com.

** goran.milosevic@kpa.edu.rs.

*** srdjan.milasinovic@kpa.edu.rs.

1 „Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр., 93/12, 47/13, 108/13 и 68/14.

„Ко у намери да угрози наплату пореза који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, односно пореза који је утврђен њему или другом лицу, по установљавању привремене мере за обезбеђење наплате пореза у складу са законом, односно у поступку принудне наплате или пореске контроле отуђи, сакрије, оштети, уништи или учини неупотребљивом ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате, односно ствар која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле, казниће се затвором до једне године и новчаном казном.

Казном затвора из става 1. овог члана казниће се и ко даје лажне податке о чињеницама које су од значаја за спровођење принудне наплате пореза, односно пореске контроле.“

Одредба овог члана има бланкетни карактер. Она упућује на фискалне прописе који морају бити прекршени да би се радило о овом кривичном делу. За постојање дела неопходно је утврдити ко је отуђио, сакрио, оштетио, уништио или учинио неупотребљивом ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате, односно ствар која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле с намером да се угрози наплата пореза који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, односно пореза који је утврђен њему или другом лицу.

Кривично дело има објективне и субјективне елементе. У објективне елементе спадају отуђење, скривање, оштећење, уништење или чињење неупотребљивом ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате, односно ствари која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле. Субјективни елемент састоји се у намери да се угрози наплата пореза који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, односно пореза који је утврђен њему или другом лицу.

Ово кривично дело има два облика, која се разликују само с обзиром на учиниоца.

2. Елементи кривичног дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле

Код овог кривичног дела постоји неколико конститутивних обележја која се односе на објект кривичноправне заштите, радњу извршења, последицу, извршиоца, кривицу и објективни услов инкриминације.

2.1. Објектн кривичнон делa унрожавања наплате пореза и пореске контроле

2.1.1. Заштитни објект

1. Објект кривичноправне заштите код овог дела јесу право и фискални интерес државе да правилно наплати и контролише јавне приходе. Наспрам овог интереса државе стоји дужност обвезника да омогућавају пореском органу да наплаћује и контролише јавне приходе, а не да угрожавају ту наплату и контролу. Садржина ових обавеза утврђује се ванкривичним прописима, што овом делу даје бланкетни карактер. При формулацији овог кривичног дела законодавац је употребио израз *порез*. Међутим, под порезом се у овом случају подразумевају сви јавни приходи које наплаћују Пореска управа и јединице локалне самоуправе,² као што су: 1) порези, 2) доприноси за обавезно социјално осигурање, 3) таксе, 4) накнаде за коришћење добара од општег интереса и 5) самодопринос.

2. Наплата јавних прихода може да буде редовна или принудна. Редовна наплата врши се од доспелости обавезе. Принудна наплата предузима се кад доспела обавеза није намирена до истека прописаног рока.

Ради обезбеђења наплате јавног прихода који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, а постоји опасност да обвезник осујети, онемогући, односно учини неефикасном његову наплату, Пореска управа може решењем установити привремене мере за обезбеђење наплате. Решење садржи и образложење због чега Пореска управа сматра да постоји опасност да обвезник осујети, односно онемогући наплату недospelог јавног прихода, а постаје извршно даном достављања обвезнику. Привремене мере су заложна права на: 1) покретним стварима, 2) непокретностима, 3) новчаним средствима и 4) потраживањима дужника јавног прихода. Привремене мере трају до наплате пореза ради чијег су обезбеђења установљене или до момента када порески обвезник пружи одговарајуће обезбеђење пореске обавезе. Изузетно, привремена мера забране преноса новчаних средстава преко рачуна обвезника отвореног код банке траје до тренутка достављања решења о принудној наплати из новчаних средстава на рачунима обвезника организацији надлежној за принудну наплату.³

Залогa се може установити и пре принудне наплате јавних прихода, односно Пореска управа може, одмах по доспелости јавних прихода, уписати заложно право у регистре заложних права.⁴

Наплата јавних прихода, у поступку принудне наплате, спроводи се на: 1) новчаним средствима обвезника јавних прихода – преносом средстава с рачуна обвезника, укључујући и средства на девизном рачуну, на уплатни рачун јавних прихода; 2) новчаним потраживањима обвезника јавних прихода – преносом потраживања на уплатни рачун јавних прихода; 3) неновчаним

² Члан 2. и 2а Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

³ Члан 66. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁴ Члан 72. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

потраживањима и другим правима обвезника јавних прихода – забраном, преносом потраживања и пописом с проценом, запленом и продајом предмета потраживања; 4) готовом новцу и хартијама од вредности – пописом и запленом; 5) покретним стварима – запленом и продајом и 6) непокретностима – запленом, утврђивањем почетне вредности и продајом.⁵

Ради обезбеђења пореског потраживања у принудној наплати јавних прихода на стварима, односно имовинским правима обвезника, установљава се законско заложно право у корист повериоца, односно у корист Републике Србије. Залог траје до намирења дуга или поништења пореског решења.⁶

У поступку установљавања залог, Пореска управа решењем налаже: 1) попис покретних ствари; 2) попис непокретности; 3) забрану преноса новчаних средстава преко рачуна обвезника отвореног код банке, осим у сврху измирења обавеза по основу јавних прихода и упис забране у регистар блокираних рачуна који води надлежна организација; 4) забрану дужницима обвезника да обвезнику плате готовинске дугове и упис забране у одговарајући регистар; 5) забрану дужницима обвезника да испуне друге обавезе према њему и упис забране у регистар покретних ствари. Ово решење се доставља обвезнику и одговарајућим регистрима, дужницима обвезника, односно банци. По извршеном попису покретних ствари или непокретности, Пореска управа решењем налаже одговарајућем органу да изврши упис заложног права у регистар покретних ствари, односно непокретности. Уз решење, Пореска управа доставља записник о попису покретних ствари или непокретности. Решење се уписује одмах по достављању, код надлежног органа, у заложни регистар покретних ствари, у регистар непокретности, односно у регистар блокираних рачуна, с датумом и тачним временом пријема. Решење постаје извршно даном достављања обвезнику јавних прихода. Законско заложно право у корист Републике Србије установљава се уписом у одговарајући регистар.⁷

Ради обезбеђења наплате јавних прихода, после почетка поступка принудне наплате из новчаних средстава обвезника на његовим рачунима, Пореска управа решењем установљава привремену меру обезбеђења наплате пореског потраживања. Ова привремена мера је забрана обвезнику да новчане обавезе које има према трећим лицима измирује уговарањем промене поверилаца, односно дужника у одређеном облигационом односу (асигнација, цесија и др.), пребијањем (компензација) и на други начин у складу са законом. Решење Пореске управе о установљавању ове привремене мере постаје извршно даном достављања обвезнику. Решење се доставља организацији надлежној за принудну наплату заједно с извршним решењем Пореске управе о принудној наплати јавних прихода из новчаних средстава обвезника. Организација надлежна за принудну наплату дужна је да одмах по пријему решења изврши

5 Члан 92. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

6 Члан 86. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

7 Члан 87. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

његов упис у регистар блокираних рачуна под датумом и тачним временом пријема. Привремена мера се извршава у складу с одредбама закона којим се уређује платни промет, а које се односе на принудну наплату с рачуна клијента. Банка је дужна да по пријему налога од стране организације надлежне за принудну наплату, издатог на основу решења Пореске управе о установљавању привремене мере, одмах обустави измирење новчаних обавеза које обвезник има према трећим лицима на основу уговора о промени поверилаца, односно дужника у одређеном облигационом односу (асигнација, цесија и др.), по основу пребијања (компензација) и по другом основу у складу са законом, осим за плаћања по основу исплата зарада и накнада трошкова (за долазак на рад и одлазак с рада и за време проведено на службеном путу у земљи и иностранству), као и по основу других примања (отпремнина при одласку у пензију, солидарна помоћ и помоћ у случају смрти запосленог или члана његове уже породице) и новчаних накнада из социјалног програма за запослене којима престаје радни однос у процесу реструктурирања предузећа и припреме за приватизацију, стечаја и ликвидације. Ова привремена мера траје до наплате јавних прихода на основу извршеног решења Пореске управе о принудној наплати јавних прихода из новчаних средстава обвезника, ради чијег обезбеђења наплате је и установљена. Пореска управа може, на образложени захтев обвезника, уз сагласност министра надлежног за послове финансија, укинути установљену привремену меру ако обвезник поднесе средство обезбеђења наплате јавних прихода. После достављања решења Пореске управе о налагању пописа покретних ствари, обвезнику јавних прихода није дозвољено да располаже предметима принудне наплате на којима је залога успостављена. Решењем о принудној наплати јавних прихода из новчаних средстава обвезника обустављају се све финансијске трансакције преко рачуна обвезника, осим трансакција које се односе на намиривање јавних прихода. Решењем пореске управе о забрани дужницима обвезника да обвезнику плате готовинске дугове и да испуне друге обавезе према њему, забрањује се дужницима да намирују своје обавезе према обвезнику од дана достављања тог решења.⁸

Принудна наплата јавних прихода из новчаних средстава обвезника, на основу решења Пореске управе, јесте пренос средстава с рачуна обвезника отвореног код банке на одговарајући уплатни рачун јавних прихода. Принудна наплата из новчаних потраживања обвезника јавних прихода извршава се на основу решења Пореске управе, којим се налаже дужнику обвезника јавних прихода да свој дуг намири уплатом на уплатни рачун јавних прихода по доспелости потраживања. Ако дужник не изврши плаћање по доспелости, Пореска управа врши принудну наплату из новчаних средстава с рачуна дужника обвезника јавних прихода у складу са законом.⁹

⁸ Члан 87а и 88. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁹ Члан 95. и 96. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Принудна наплата из неновчаних потраживања обвезника јавних прихода када потраживање гласи на предају ствари или пренос права својине на обвезника, извршава се на основу решења Пореске управе, којим се налаже дужнику обвезника јавних прихода да, по доспелости, преда дуговану покретну ствар или непокретност Пореској управи, односно пренесе право својине на Републику Србију. Ако дужник не изврши плаћање по доспелости, Пореска управа врши принудну наплату из неновчаног потраживања дужника обвезника јавних прихода, у складу са законом. Када Република дође у посед ствари, односно стекне право својине на ствари, њихова продаја врши се у складу са законом. На исти начин врши се принудна наплата и из других неновчаних потраживања. Принудна наплата јавних прихода из готовог новца извршава се на основу решења Пореске управе, у складу са законом. Решење о принудној уплати из хартија од вредности Пореска управа доставља банци или другом правном лицу код којег се хартије од вредности чувају, као и обвезнику јавних прихода. Банка, односно друго правно лице код којег се хартије од вредности чувају, доставља Пореској управи податке о хартијама од вредности, укључујући и процену њихове вредности у року од пет дана од дана пријема решења. У року од наредних осам дана банка, односно друго правно лице, дужни су да продају хартије од вредности под најбољим условима на тржишту. Остварена цена, од које се одбијају провизија и трошкови продаје, уплаћује се на рачун Пореске управе и најкасније наредног радног дана уплаћује на одговарајући уплатни рачун јавних прихода.¹⁰

Принудна наплата из покретних ствари спроводи се тако што се, на основу решења Пореске управе, покретне ствари пописују, процењују, плене и продају, што све обавља порески извршитељ. Пописана покретна ствар, на којој је уписана залога у корист Републике Србије или је покренут поступак установљавања заложног права у корист Републике, не одузима се од обвезника јавних прихода у тренутку пописа. Пописана покретна ствар одузима се од обвезника по истеку одређених рокова у складу са законом, о чему се саставља записник. Изузетно, ако постоје основи сумње да ће обвезник угрозити принудну наплату јавних прихода тако што ће сакрити, отуђити, уништити или учинити неупотребљивом пописану покретну ствар, укључујући и пописану покретну ствар на којој је, у складу са законом, установљено заложено право Републике Србије, пре или у поступку принудне наплате, ствар ће се одузети у тренутку пописа. У том случају, саставља се записник о попису, процени и заплени покретних ствари. Порески извршитељ је дужан да о извршеном попису обавести сва лица, изузев чланова домаћинства обвезника, за која је указано да им припадају пописане ствари и да их упуту да у року од осам дана од дана пријема обавештења могу поднети надлежном суду излучну тужбу. Обавештење се даје усмено ако су та лица присутна на попису и то се уноси у записник о попису и процени покретних ствари, који се доставља тим лицима, а одсутна лица се обавештавају пис-

¹⁰ Члан 97. и 98. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

мено. Ако неко од тих лица пружи доказ да има право на ствари која је предмет принудне наплате, Пореска управа може да прекине, односно обустави примену мера принудне наплате над тим предметом. У случају прекида поступка, ствар се може оставити на чување обвезнику или трећем лицу. Обвезник, односно треће лице дужни су да ту ствар сачувају у непромењеном стању до окончања спора по излучној тужби. До прекида принудне наплате неће доћи ако је ствар подложна кварењу или ако њено чување изискује велике трошкове, у ком случају Пореска управа ствар продаје непосредном погодбом, без одлагања. Ако се одређена ствар обвезника јавних прихода налази код другог лица, оно је дужно да је, на захтев пореског извршитеља, преда за сврху принудне наплате или да плати обавезу пореском извршитељу.¹¹

Непокретност се пописује, одређује њена почетна вредност и продаје од стране пореског извршитеља у поступку принудне наплате, на основу решења о принудној наплати. Заплену непокретности која није уписана у одговарајући регистар врши порески извршитељ у моменту пописа.¹²

3. Пореска контрола је поступак провере и утврђивања законитости и правилности испуњавања обавезе по основу јавних прихода, који врши Пореска управа, у складу са законом. Ако се у пореској контроли утврде неправилности или пропусти у извршавању обавеза по основу јавних прихода, обвезнику се налаже да их отклони. У поступку пореске контроле Пореска управа, у складу са законом, обавља: 1) канцеларијску контролу; 2) теренску контролу и 3) радње у циљу откривања пореских кривичних дела.¹³

Канцеларијска контрола представља скуп радњи којима Пореска управа проверава тачност, потпуност и усклађеност са законом, односно другим прописом података исказаних у пореској пријави, као и пореском билансу, рачуноводственим извештајима и другим евиденцијама обвезника јавних прихода, упоређивањем с подацима из пореског књиговодства и других службених евиденција које води, односно којима располаже Пореска управа. Канцеларијску контролу врши, у просторијама Пореске управе, порески инспектор, осим радњи контроле пријема и обраде пореске пријаве и других извештаја, које врше службеници Пореске управе одређени за те послове. У поступку канцеларијске контроле пријема и обраде проверавају се математичка тачност, формална исправност и потпуност пореске пријаве и других извештаја, које обвезник, у складу са законом, доставља Пореској управи. Ако се у поступку обраде пореске пријаве и других извештаја утврди да постоји математичка грешка, Пореска управа ће донети решење којим се обвезнику налаже да плати разлику или утврђује износ повраћаја пореза. Ако се у поступку обраде пореске пријаве и других извештаја утврди да су формално неисправни, погрешно попуњени или непотпуни, порески инспектор ће закључком наложити

11 Члан 99. и 101–103. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

12 Члан 105. и 106. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

13 Члан 116. и 117. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

обвезнику да, у року од три дана, отклони грешке, односно допуни пријаву или друге извештаје. Ако обвезник не поступи по овом закључку, сматраће се да пореска пријава, односно други извештај, није поднета Пореској управи. Ако се у поступку канцеларијске контроле утврди постојање неправилности у погледу података од значаја за утврђивање висине обавезе, порески инспектор је дужан да сачини записник о контроли. На основу тог записника Пореска управа доноси решење о утврђивању обавезе по основу јавних прихода.¹⁴

Теренска контрола представља скуп радњи којима Пореска управа проверава законитост у раду и правилност испуњавања обавеза по основу јавних прихода од стране обвезника. Теренску контролу обавља порески инспектор на основу налога за контролу. Порески инспектор у току теренске контроле користи и податке прикупљене у поступку канцеларијске контроле пријема и обраде пореске пријаве и других извештаја. Теренска контрола врши се у пословним просторијама обвезника или на другом месту, у зависности од предмета контроле. Теренска контрола обавља се у току радног времена обвезника, а изузетно и по истеку радног времена ако то налаже сврха контроле или ако обвезник на то пристане. Порески инспектор може привремено запечатити пословни или складишни простор обвезника по истеку радног времена обвезника. Ова мера остаје најдуже до почетка радног времена обвезника првог наредног радног дана. Обвезник је дужан да пореском инспектору омогући увид у стање сировина, репродукционог материјала, полупроизвода, готових производа и робе и опреме, као и да омогући увид у пословне књиге, евиденције и другу документацију или исправе. Порески инспектор може захтевати податке, односно увид у документацију и од запослених код обвезника јавних прихода или других лица. Та лица су дужна да податке којима располажу, односно документацију, учине доступним пореском инспектору. Порески инспектор саставља записник о теренској контроли. Ако се у поступку теренске контроле утврди да обвезник није применио, или није правилно применио прописе приликом утврђивања јавних прихода које обвезник сам врши, на основу записника о извршеној теренској контроли, Пореска управа доноси пореско решење о утврђивању обавезе по основу јавних прихода, у року од 60 дана од дана достављања записника о теренској контроли.¹⁵

У току пореске контроле порески инспектор одузеће робу у случајевима: 1) када постоји сумња да су роба или сировине, односно репродукциони материјал, употребљени, набављени без обрачунатог пореза или на неки други начин, супротан прописима, а обвезник нема доказа да их је набавио у складу с прописима и уз плаћање пореза, ако је оно прописано; 2) када робу ставља у промет лице које није регистровано, односно овлашћено за обављање те делатности; 3) када се врши производња робе ради стављања у промет, односно када се врши промет робе, а роба није прописно евидентирана у пословним

¹⁴ Члан 119. и 122. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

¹⁵ Члан 123. и 129. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

књигама и другим прописаним евиденцијама; 4) када се врши транспорт робе без прописане документације (отпремница, товарни лист, рачун и сл.) и 5) када се роба продаје ван регистрованих пословних просторија или другог места одређеног за продају од стране надлежног органа. У овим случајевима порески инспектор одузеће и превозно или друго средство којим се роба транспортује, односно ставља у промет, ако је вредност робе већа од једне трећине вредности тог средства. Превозно или друго средство одузеће се и када вредност робе није већа од једне трећине вредности тог средства, ако је оно, после фабричке израде, додатно опремљено посебним простором за скривање или тајно транспортовање робе. У току пореске контроле порески инспектор може, уз потврду, привремено одузети пословне књиге, евиденције, другу документацију или исправе, до окончања поступка пореске контроле. Ако обвезник пословне књиге и друге евиденције води на средствима за аутоматску обраду података, порески инспектор може, уз потврду, привремено одузети и средства за аутоматску обраду података, до окончања поступка пореске контроле.¹⁶

Ако се у поступку пореске контроле констатује повреда прописа, односно неправилност у њиховој примени, на основу записника, Пореска управа доноси решење којим се налаже обвезнику да у року одређеном решењем отклони утврђене повреде закона, односно неправилности у примени прописа. Ако обвезник не поступи по решењу у остављеном року, Пореска управа предузима мере: 1) забране располагања средствима на рачуну, осим у сврху измирења обавеза по основу јавних прихода; 2) привремене забране обављања делатности; 3) привремене забране обављања појединих послова или 4) привремене забране отуђења ствари у случају основане сумње да ће обвезник осујетити, односно онемогућити измиривање обавезе. Ове мере може наложити и порески инспектор у току пореске контроле, у случају када су испуњени услови за одузимање робе. Дејство ових мера траје док обвезник не отклони утврђене повреде закона, односно неправилности у примени прописа.¹⁷

Кад порески инспектор нареди меру одузимања ствари, дужан је да утврди вредност одузетих ствари и да их ускладишти на месту одређеном актом министра надлежног за послове финансија. Ако је одузета ствар подложна кварењу или ако њено чување изискује велике трошкове, Пореска управа ту ствар продаје непосредном погодбом, без одлагања. Продаја одузетих ствари врши се по поступку који се примењује у принудној наплати. По коначности решења о мерама, односно по окончању поступка покренутог по кривичној пријави, одузете ствари, осим ствари које су подложне кварењу или чије чување изискује велике трошкове, продају се на јавној продаји, односно преко трговачке мреже, а одузете цигарете и алкохолна пића без контролне акцизне маркице комисијски се уништавају. Изузетно, Влада Републике Србије може одузете ствари уступити без накнаде државним органима, хуманитарним

¹⁶ Члан 130. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

¹⁷ Члан 132. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

организаацијама и другим корисницима хуманитарне помоћи, установама културе, као и у друге оправдане сврхе. Одузете ствари које се не могу продати, односно употребити због здравствених, ветеринарских, фитосанитарних, сигурносних и других прописаних разлога или услед већег оштећења, уништавају се у складу с прописима.¹⁸

4. Може се закључити да се првим обликом дела (став 1) штити наплата јавних прихода који нису доспели за наплату или који нису утврђени, али је покренут поступак њиховог утврђивања или контроле, односно јавних прихода који су утврђени њему или другом лицу, по установљавању привремене мере за обезбеђење наплате јавних прихода у складу са законом, односно у поступку принудне наплате или пореске контроле.

Другим обликом дела (став 2) штити се само спровођење принудне наплате јавних прихода, као и спровођење пореске контроле. У поступку принудне наплате јавних прихода и поступку пореске контроле предмет доказивања су све чињенице које су од значаја за правилно спровођење принудне наплате јавних прихода, односно пореске контроле. Без утврђивања чињеница не може доћи ни до примене прописа који регулишу принудну наплату и контролу јавних прихода. Овом инкриминацијом пружа се кривичноправна заштита предузимању процесних радњи доказивања у поступку принудне наплате пореза, односно у поступку пореске контроле.

2.1.2. Објект радње

Објект радње код првог облика кривичног дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле из става 1. јесте ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате јавних прихода, односно ствар која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле.

Објект радње код другог облика кривичног дела из става 2. није посебно наглашен, те код њега долази до спајања заштитног објекта и објекта радње.

2.2. Радња извршења

Радња извршења кривичног дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле може да се изврши само чињењем, због чега ово дело спада у комисијна дела.

1. Први облик дела (став 1) може се извршити предузимањем једне од следећих пет прописаних радњи извршења, и то: 1) отуђење ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате јавних прихода, односно ствари која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле; 2) скривање ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате јавних прихода, односно ствари која је предмет принудне наплате

¹⁸ Члан 134. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

јавних прихода или пореске контроле; 3) оштећење ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате јавних прихода, односно ствари која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле; 4) уништење ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате јавних прихода, односно ствари која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле, или 5) чињење неупотребљивом ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате јавних прихода, односно ствари која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле.

Отуђење ствари може се извршити на разне начине: продајом, трампом, давањем на поклон и сл. Предмет ове радње може бити само ствар која је у својини учиниоца. То може бити покретна или непокретна ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате јавних прихода, односно ствар која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле.

Скривање ствари представља прикривање без отуђења, као што је: остављање ствари на скривено место, предаја ствари другоме и сл. Радња скривања може се предузети само у односу на покретну ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате јавних прихода, односно покретну ствар која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле.

Оштећење постоји када су својства ствари делимично промењена у негативном смислу, тј. тако да се мења њен изглед, умањује употребна вредност и др. Уништење значи потпуно мењање својства ствари у негативном смислу, тако да она више не постоји, или је толико измењена да се ради о некој другој ствари. Ствар је учињена неупотребљивом онда када се више уопште не може користити, када не може више да служи сврси којој је намењена. При томе, њен спољашњи изглед не мора бити промењен, односно својства ствари у физичком смислу могу бити само минимално измењена, али због природе ствари као последицу имају њену потпуну неупотребљивост.¹⁹

За постојање кривичног дела није од значаја да ли се ствар може оправити. То може бити од значаја за међусобно разграничење наведених облика радње извршења, што нема већи практични значај. Некада је тешко разликовати оштећење и чињење неупотребљивом ствари, па се онда у таквим случајевима обично констатује да је ствар поред тога што је учињена неупотребљивом за употребу и оштећена, што је довољно за постојање кривичног дела (нпр. пресуда Округног суда у Београду Кж. 1663/92). Ретки су случајеви у којима је ствар учињена неупотребљивом, а да није дошло до њеног оштећења, с једне стране, а да се, с друге стране, ствар не може једноставно учинити поново употребљивом. Тако је чињење неупотребљивом могуће код сложене ствари њеним растављањем на делове. Или, нпр., брисањем системског програма на персоналном рачунару он се чини неупотребљивим, али се тај програм, по правилу, може поново једноставно инсталирати. Или, ако се испусти ваздух из гума на аутомобилу, аутомобил се може релативно лако оспособити за упо-

19 З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2006, стр. 519.

требу. Прописивање чињења неупотребљивом ствари као радње извршења, поред њеног оштећења, има смисла само ако се не захтева да је ствар постала трајно неупотребљива (као што је случај код уништења ствари), односно ако се не тражи да је за оспособљавање ствари било потребно значајно улагање у смислу поправке, односно њеног оспособљавања. С друге стране, не би било оправдано чињење неупотребљивим схватити толико екстензивно да се под тим подразумева свака, па и најмања препрека за коришћење неке ствари која се лако може отклонити.²⁰

Овај облик кривичног дела може се извршити, нпр., када треће лице тврди да има право на ствари која је предмет поступка принудне наплате, на основу чега Пореска управа, у смислу члана 85. став 3. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, може да прекине примену мера принудне наплате над тим предметом до окончања спора по излучној тужби, када ствар може оставити на чување обвезнику јавних прихода или трећем лицу, који су дужни да ствар сачувају у непромењеном стању до окончања спора по излучној тужби, у смислу члана 102. ст. 3. и 4. Закона. Кривично дело ће постојати ако се по излучној тужби утврди да подносилац тужбе није власник пописане ствари, а лице коме је ствар остављена на чување је отуђи, сакрије, оштети, уништи или учини неупотребљивом и тиме угрози наплату обавезе.

2. Радња извршења другог облика кривичног дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле (став 2) јесте давање лажних података о чињеницама које су од значаја за спровођење принудне наплате јавних прихода, односно пореске контроле. Давање лажних података садржи потврђивање неистинитих или негирање истинитих чињеница. Лажни подаци о чињеницама јесу они подаци који по својој садржини не одговарају стварности, односно који су у супротности с чињеничним стањем. За постојање овог облика кривичног дела потребно је да се лажни подаци односе на чињенице које су од значаја за спровођење принудне наплате јавних прихода, односно пореске контроле.

Овај облик кривичног дела може се извршити, нпр., када у току пописа покретних ствари, који порески извршитељ врши на основу члана 89. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, обвезник јавних прихода наведе лажну чињеницу да је на покретној ствари установљено заложно право и уписано у регистар заложних права у корист приватноправног повериоца, што порески извршитељ мора узети у обзир, јер је тај податак од значаја за спровођење принудне наплате јавних прихода. Исто тако, ово дело може извршити и обвезник јавних прихода, који је у смислу члана 127. Закона о пореском поступку и пореској администрацији дужан да у поступку теренске контроле пореском инспектору омогући увид у стање сировина, репродукционог материјала, полупроизвода, готових производа, робе и опреме, ако пореском инспектору да лажне податке о тим чињеницама, а ти подаци су од значаја за спровођење пореске контроле.

²⁰ *Ibidem*, стр. 519–520.

2.3. Последица

Кривично дело угрожавања наплате пореза и пореске контроле свршено је самим предузимањем неке од радњи извршења. Последица овог дела настаје у моменту извршења радње. Последица се састоји у угрожавању наплате јавних прихода или пореске контроле. Ово угрожавање код првог облика дела (став 1) конкретне је природе, пошто се радњом извршиоца ствара конкретна опасност за правилно спровођење наплате јавних прихода и пореске контроле. За постојање овог облика кривичног дела није потребно да је учинилац успео у својој намери да угрози наплату јавног прихода који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, односно јавног прихода који је утврђен њему или другом лицу, по установљавању привремене мере за обезбеђење наплате јавног прихода у складу са законом, односно у поступку принудне наплате или пореске контроле.

Међутим, код другог облика дела (став 2) ово угрожавање је апстрактне природе, пошто се дати подаци од стране обвезника јавних прихода и других лица о чињеницама које су од значаја за спровођење принудне наплате јавних прихода, односно пореске контроле проверавају у току поступка принудне наплате, односно пореске контроле на основу других расположивих доказа. Међутим, самим давањем лажних података о наведеним чињеницама ствара се опасност за правилно утврђивање правнорелевантног чињеничног стања у поступку принудне наплате јавних прихода, односно у поступку пореске контроле.

2.4. Извршилац

1. Извршилац кривичног дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле је лице које у намери да угрози наплату јавног прихода који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, односно јавног прихода који је утврђен њему или другом лицу, по установљавању привремене мере за обезбеђење наплате јавног прихода у складу са законом, односно у поступку принудне наплате или пореске контроле отуђи, сакрије, оштети, уништи или учини неупотребљивом ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате, односно ствар која је предмет принудне наплате јавног прихода или пореске контроле. Извршилац дела је и лице које даје лажне податке о чињеницама од значаја за спровођење принудне наплате јавних прихода, односно пореске контроле.

Извршилац овог дела може да буде: 1) предузетник или друго физичко лице које је порески обвезник; 2) одговорно лице у пореском обвезнику; 3) други порески дужник или одговорно лице у другом пореском дужнику и 4) друго лице.

Предузетник или друго физичко лице које је порески обвезник и одговорно лице у пореском обвезнику могу извршити ово кривично дело када, нпр.,

Пореска управа, на основу одредбе члана 66. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, решењем установи привремену меру за обезбеђење наплате јавног прихода који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле зато што постоји опасност да порески обвезник осујети, онемогући, односно учини неефикасном његову наплату, па порески обвезник, ипак, отуђи, сакрије, оштети, уништи или учини неупотребљивом ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате.

Ово кривично дело може извршити и други порески дужник или одговорно лице у другом пореском дужнику. Тако се порески јемац – ако је у питању физичко лице, односно одговорно лице у пореском јемцу – ако је у питању правно лице, може појавити као извршилац овог дела када, нпр., према пореском јемцу који одговара за плаћање обвезничковог пореског дуга, Пореска управа усмери наплату јавних прихода или пореску контролу, у случају када порески обвезник тај дуг не плати о доспелости.

Друго лице које се може појавити као извршилац овог кривичног дела јесте одговорно лице у правном лицу или физичко лице. Тако, нпр., ако неко правно или физичко лице у поступку принудне наплате јавних прихода тврди да има право на ствари која је предмет поступка принудне наплате, Пореска управа може да прекине примену мера принудне наплате над тим предметом до окончања спора по излучној тужби, при чему ствар, на основу члана 102. став 3. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, може оставити на чување трећем лицу. Уколико лице ствар која му је остављена на чување отуђи, сакрије, оштети, уништи или учини неупотребљивом, онда ће одговорно лице у том правном лицу, или то физичко лице бити извршилац првог облика овог кривичног дела. Међутим, ако правно или физичко лице лажно тврди да има право на ствари која је предмет поступка принудне наплате, онда је одговорно лице у том правном лицу, односно то физичко лице извршилац другог облика овог кривичног дела.

2. Код кривичног дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле могући су сви облици саучесништва, што значи да је могуће да два или више лица изврше кривично дело или да неко подстрекава другог да изврши ово дело или да му у томе помаже.

2.5. Кривица

1. За постојање првог облика кривичног дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле (став 1) није довољно само то да учинилац отуђи, сакрије, оштети, уништи или учини неупотребљивом ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате, односно ствар која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле, већ је потребно да буду испуњени и одговарајући услови у погледу кривице учиниоца. Субјективну страну овог облика кривичног дела карактерише намера извршиоца да угрози наплату јавног

прихода који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, односно јавног прихода који је утврђен њему или другом лицу, по установљавању привремене мере за обезбеђење наплате јавног прихода у складу са законом, односно у поступку принудне наплате или пореске контроле. Код извршиоца у време извршења дела мора постојати наведена намера, без чијег постојања дело не може бити ни извршено. Према томе, неће представљати кривично дело уколико је предузета нека од наведених радњи без одговарајуће намере. Тако, нпр., ако је предмет привремене мере телевизор, који је обвезнику – физичком лицу остављен на чување, па га обвезник оштети приликом преношења из једне просторије у другу, тако што се оклизне и испусти га из руку, у том случају нема кривичног дела, јер код обвезника није постојала намера да угрози наплату пореза или пореску контролу.

Намера представља тежу врсту умишљаја – умишљај јачег интензитета, односно директни умишљај, где је радња извршења била мотивисана представом о последици. У питању је радња извршиоца која има највиши степен свести и воље.²¹ Намера код овог облика кривичног дела мора се утврђивати у сваком конкретном случају. Она се може утврђивати на основу фактичког понашања извршиоца. Учиницац треба да буде свестан свих стварних околности кривичног дела. Треба да буде свестан радње, односно да је свестан да отуђује, скрива, оштећује, уништава или чини неупотребљивом ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате, односно ствар која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле, затим, да је свестан последице, односно да је свестан да угрожава наплату пореза или пореску контролу, као и да је свестан узрочне везе између радње и последице. Исто тако, потребно је и да је извршилац хтео извршење дела.

За постојање другог облика кривичног дела из става 2. не тражи се посебна намера извршиоца, али је неопходно да он поступа с умишљајем. Умишљај извршиоца, пре свега, треба да обухвати свест о томе да су подаци које даје о чињеницама које су од значаја за спровођење принудне наплате јавних прихода, односно пореске контроле – лажни.

2. Код извршиоца овог кривичног дела треба да постоји свест о противправности дела, односно учинилац треба да буде свестан правне забрањености дела које предузима. Ово значи да код учиниоца треба да постоји свест о томе да, тиме што отуђује, скрива, оштећује, уништава или чини неупотребљивом ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате, односно ствар која је предмет принудне наплате јавних прихода или пореске контроле, односно да тиме што даје лажне податке о чињеницама које су од значаја за спровођење принудне наплате јавних прихода, односно пореске контроле, поступа на начин који је супротан пореским прописима. Свест о

21 Г. Милошевић, „Евазија пореза“, *Наука – Безбедност – Полиција*, бр. 2/2006, Београд, стр. 61–77.

противправности није потребно утврђивати у сваком конкретном случају,²² пошто су лица која се могу појавити као извршиоци овог дела, по природи својих обавеза, свесна забрањености својих поступака.

Уместо закључка

Кривично дело угрожавања наплате пореза и пореске контроле може се појавити и као конструкција продуженог кривичног дела. Продужено кривично дело ће постојати када се изврши више дела угрожавања наплате пореза и пореске контроле у временској повезаности од стране истог учиниоца, при чему та дела представљају целину због постојања најмање две од следећих околности: истоветност оштећеног, истоветност предмета дела, коришћења исте ситуације или истог трајног односа, јединства места или простора извршења дела или јединственог умишљаја учиниоца. Истоветност оштећеног код овог дела ће постојати ако се с више дела оштећује исти буџет или иста организација за обавезно социјално осигурање. Постојаће и истоветност предмета дела ако се, нпр., увек чини неупотребљивом ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате пореза. При извршењу овог дела користи се иста ситуација ако се дело увек извршава, нпр., у поступку принудне наплате пореза. Потребно је и да битни елементи свих дела која чине продужено кривично дело претходно буду обухваћени јединственим умишљајем учиниоца. Јединственим умишљајем треба да буде обухваћена и укупна последица продуженог кривичног дела.

Кривично дело угрожавања наплате пореза и пореске контроле које није обухваћено продуженим кривичним делом у правноснажној судској пресуди представља посебно кривично дело, односно улази у састав посебног продуженог кривичног дела.

Литература

1. Кулић, М., Милошевић, Г., „Однос кривичних дела пореске утаје и неуплаћивања пореза по одбитку у српском кривичном праву“, *Правни анали*, бр. 2, Правни факултет, Београд, 2011.
2. Милошевић, Г., Кулић, М., *Јавне финансије*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
3. Милошевић, Г., Кулић, М., „Administrative dispute in tax matters“, *Зборник радова са међународној научној скупи Дани Арчибалда Рајса*, Криминалистичко-полицијска академија – Фондација Ханс Зајдел, Vol. I, Београд, 2013.
4. Милошевић, Г., „Евазија пореза“, *Наука – Безбедности – Полиција*, бр. 2/2006, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

²² М. Кулић; Г. Милошевић, „Однос кривичних дела пореске утаје и неуплаћивања пореза по одбитку у српском кривичном праву“, *Правни анали*, бр. 2/2011, Београд, стр. 321–343.

5. Стојановић, З., *Коментар Кривичној законика*, Службени гласник, Београд, 2006.
6. Закон о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр., 93/12, 47/13, 108/13 и 68/14.

CRIMINAL OFFENCE OF JEOPARDIYING TAX COLLECTION AND TAX CONTROL

Mirko Kulic

Business Academy, Novi Sad

Goran Milosevic

Srdjan Milasinovic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

In an attempt to protect its fiscal interests, the state determined appropriate sanctions against the persons who carry out their activity contrary to tax norms, in accordance with applicable legislation. However, taxpayers, by performing illegal activities knowingly violate the tax laws, thereby jeopardizing the fiscal sovereignty of the state. In order to protect the tax collection and tax control, criminal offence of jeopardizing the tax collection and tax control was established, directed towards all stakeholders whose actions threaten these activities of the state.

ЗЛОУПОТРЕБА ОПОЈНИХ ДРОГА У ТЕОРИЈИ И СУДСКОЈ ПРАКСИ

Радосав Рисимовић

*Криминалистичко-полицajsка академија, Београд**

Александар Бошковић

*Криминалистичко-полицajsка академија, Београд***

Апстракт: Предмет рада је кривичноправно регулисање злоупотребе опојних дрога у нашем кривичном законодавству и примена прописа који се односе на злоупотребу опојних дрога у судској пракси. У делу рада ће бити образложен значај превенције за сузбијање злоупотреба опојних дрога. Размотрићемо критеријуме које користе судови при утврђивању намере продаје опојне дроге код кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. КЗС. Један део рада је посвећен анализи 50 правоснажних пресуда Вишег суда у Београду (69 осуђених лица), које се односе на кривична дела у вези с опојним дрогама. Посебна пажња ће бити посвећена анализи структуре учинилаца кривичних дела у вези с опојним дрогама. Покушаћемо да одговоримо на питање зашто је у кривичном поступку важно утврдити да ли је учинилац кривичног дела у вези с опојним дрогама зависник. Осим тога, размотрићемо следећи проблем: да ли су занимање учиниоца и степен (врста) образовања повезани с извршењем кривичних дела у вези с опојним дрогама. При изради рада коришћени су догматски, логички и статистички метод.

Кључне речи: опојне дроге, намера, зависници, превенција

* Доцент, radosav.risimovic@kpa.edu.rs.

** Доцент, acaboss@open.telekom.rs.

Увод

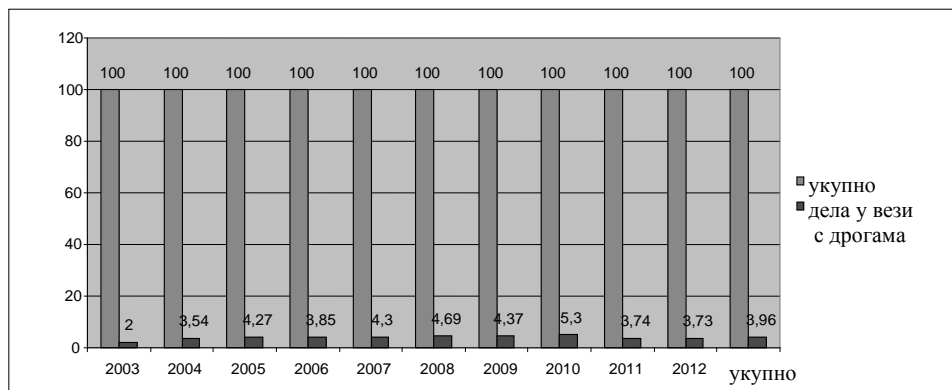
У групу кривичних дела која су у вези са злоупотребом опојних дрога спадају неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246. КЗС), неовлашћено држање опојних дрога (члан 246а КЗС) и омогућавање уживања опојних дрога (члан 247. КЗС). Ова кривична дела су прописана у Глави двадесет трећој Кривичног законика, која регулише кривична дела против здравља људи. Нема сумње да је здравље људи једно од најважнијих правних добара, због чега у модерном друштву сузбијање кривичних дела која су у вези са злоупотребом опојних дрога има посебан значај. Штета која произлази из остварења ових кривичних дела није само директна (нарушавање или угрожавање здравља), већи и индиректна. Посредну штету је веома тешко утврдити, јер се она огледа у вршењу имовинских кривичних дела од стране зависника од опојних дрога, који на тај начин долазе до новца за куповину дроге. Често се догађа да зависници од опојних дрога осим кривичног дела против имовине (крађа, разбојништво, разбојничка крађа) изврше и неко од најтежих кривичних дела против живота и тела. Осим тога, лица која су зависници од опојних дрога веома често су социјално неприлагођене личности, тј. нису запослена, немају породицу или се сукобљавају с члановима породице, нередовно похађају наставу у школи или на факултету итд. Учешће лица под дејством опојних дрога у јавном саобраћају и могућност ширења ХИВ инфекције могу проузроковати тешке последице за живот и здравље као најважнија правна добра.¹

С друге стране, лица која неовлашћено производе и стављају у промет опојне дроге на тај начин долазе до великих количина новца, који покушавају да „инвестирају“. Другачије речено, праће новца који је стечен неовлашћеном производњом и стављањем у промет опојних дрога само по себи је кривично дело. Осим тога, праће на тај начин „зарађеног“ новца повезано је с вршењем других кривичних дела (нпр. примање мита, злоупотреба овлашћења у привреди итд.).

Наравно, кад говоримо о борби против злоупотреба опојних дрога, морамо признати да није могуће потпуно сузбијање кривичних дела у вези с дрогама. Злоупотребе опојних дрога су вршене у већој или мањој мери у свим цивилизацијама кроз историју (у старом, средњем и новом веку), а данас се врше у свим земљама света, без обзира на степен политичког, економског и културног развоја.² То значи да се злоупотребе опојних дрога не могу у потпуности спречити, али се могу умањити. Кључни проблеми су размере вршења и пораст броја ових кривичних дела у Србији на једној страни (графикон 1), док је на другој страни уочљиво да се све млађи људи одлучују за злоупотребу и конзумирање опојних дрога (често у школском узрасту), што је посебан проблем.

1 Ј. Ђирић, „Дрога и право на живот“, *Правни живоић*, бр. 9/2018, Београд, стр. 106.

2 D. Kozary, „Zloporaba opojnih droga“, *Pravni vjesnik*, br. 11/2001, Osijek, str. 102–104.



Графикон 1: Процентуална засиуљеност кривичних дела у вези с дрогама у односу на укупан број пријављених кривичних дела³

1. Превенција или репресија

Комбинацијом репресивних и превентивних мера могуће је остварити циљ: сузбијање кривичних дела у вези с опојним дрогама. Треба нагласити да већи значај имају превентивне мере, али оне су у нашем друштву препуштене појединцима и њиховим породицама, док системски приступ проблему по правилу изостаје, што се донекле може оправдати недостатком финансијских средстава. Превенција криминала не подразумева само трошкове који су неминовни, већ и одређене погодности.⁴ На пример, успешном превенцијом се смањују трошкови пружања медицинске помоћи и социјалне заштите лицима која конзумирају опојне дроге. Такође, трошкови спровођења кривичних поступака ће на годишњем нивоу бити знатно смањени афирмисањем превенције. Нема сумње да наша земља располаже ограниченим финансијским средствима која се могу употребити за превенцију кривичних дела у вези с дрогама, али то не значи да превентивне мере не треба предузимати. Једноставно речено, потребно је превентивно деловати користећи расположива финансијска средства. Сигурно је да информисање младих у образовним установама, едукација родитеља и њихово оспособљавање за успешну комуникацију с децом, промовисање здравих стилова живота и контрола граница од стране царинских служби не изискују велика додатна финансијска средства.⁵ Према томе, наше је мишљење да одлучујући фактор у борби против наркоманије треба да буде превенција, што не значи да треба занемарити значај репресивних мера.

3 Статистички билтен – Пунолећни учиниоци кривичних дела – Пријаве, ошужења и осуде, Републички завод за статистику, 2003–2012, Београд.

4 С. Вуковић, *Превенција криминала*, Београд, 2014, стр. 88–89.

5 *Ibidem*, стр. 123.

Превенцију кривичних дела у вези с опојним дрогама треба остварити, између осталог, мерама које су усмерене на смањивање понуде и потражње опојних дрога. Конзумирање опојних дрога (потражња за дрогама) није у потпуности ствар избора појединца. Већи број наркомана значи већу зарату лицима која неовлашћено производе и стављају у промет опојне дроге. Произлази да они желе да се број лица која конзумирају опојне дроге повећа, због чега на различите начине регрутују нове наркомане, веома често из популације младих људи.⁶ Млади доносе одлуку да започну конзумирање опојних дрога из различитих разлога: „неуспех у школи, тешкоће у успостављању комуникације са вршњацима, притисци вршњака да се проба опојна дрога, знатижеља, заблуде да постоје лаке и тешке опојне дроге, као и да повремено узимање опојних дрога не може да доведе до зависности, проблеми у породици итд.“⁷ Нема сумње да се наведени фактори ризика могу успешно отклонити превентивним мерама које не захтевају велика финансијска средства. Према томе, проблем наркоманије није проблем који је индивидуалан и који треба препустити појединцу и члановима његове породице, већ је реч о проблему који угрожава опште интересе, о чему је у овом раду већ било речи.

Смањење понуде опојне дроге могуће је само санкционисањем учинилаца који на велико производе и стављају у промет опојне дроге. Према једном мишљењу, постоје четири категорије продаваца опојних дрога: 1. кријумчари који уносе дрогу из других земаља (по правилу не конзумирају дрогу); 2. произвођачи и продавци дроге на велико; 3. ситни продавци који стављају у промет мале количине дроге; 4. тзв. пушери, који продају миксовану дрогу коју праве сами, да би на тај начин дошли до новца за куповину дроге за сопствене потребе.⁸ У узорку који смо разматрали (69 учинилаца) скоро сви учиниоци продавали су мале количине опојних дрога. У малом броју случајева објекат радње је већа количина опојне дроге која не спада у групу посебно опасних (марихуана). Нема сумње да је важно санкционисати свако лице које производи и продаје и најмању количину било које опојне дроге, али се на тај начин неће смањити понуда дроге у нашој земљи. Само кривичним гоњењем учинилаца који производе и стављају у промет велике количине опојних дрога може се постићи успех.

6 В. Делибашић, „Заштита личности од опојних дрога“, *Правни животић*, бр. 9/2012, Београд, стр. 861.

7 С. Вуковић, „Превенција злоупотребе опојних дрога кроз стратегију смањивања потражње за опојним дрогама“, *Сујројстивљање савременом оріанализованом криминалу и шероризму*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 46.

8 Д. Л. Николић, „Квалификовани облици неовлашћене производње и стављање у промет опојне дроге“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 1/2011, Београд, стр. 110.

2. Структура учинилаца

Ефикасност превентивних мера које имају за циљ сузбијање вршења кривичних дела у вези с дрогама зависи, у великој мери, од усмеравања тих мера на тачно одређене и посебно ризичне категорије потенцијалних учинилаца. У вези с тим, анализирали смо структуру учинилаца кривичних дела у вези с дрогама у 50 правоснажних пресуда Вишег суда у Београду (69 учинилаца). Пресуде које су биле предмет анализе постале су правоснажне у периоду 2010–2012: осам пресуда из 2010,⁹ четири пресуде из 2011,¹⁰ 38 пресуда из 2012. године.¹¹

Из разматраних пресуда произлази да просечан учинилац кривичних дела у вези с опојним дрогама има између 18 и 30 година живота (табела 6), да је завршио средњу школу (табела 1), да је незапослен (табела 2), да није зависник од употребе опојних дрога (табела 3), да је мушког пола (табела 4) и да није у браку (табела 5).

У табели 2 запосленим лицем сматра се лице које је у радном односу, али и лица која се издржавају од обављања повремених послова. Због тога се може закључити да преовладавају учиниоци кривичних дела у вези с дрогама који нису у радном односу. То значи да извршење ових кривичних дела учиниоци посматрају као извор егзистенције, односно обезбеђења средстава за живот. Та околност се при одмеравању казне може узети у обзир као олакшавајућа. Међутим, у судској пракси појединих земаља (Шпанија) оптужени се у својим одбранама позивају на тзв. егзистенцијалну крајњу нужду, тј. тврде да су били принуђени да стављају у промет опојне дроге, јер је то био једини начин да себи и члановима својих породица обезбеде средства за живот. Судови нису прихватили ову одбрану као основану, јер услови за примену крајње нужде нису испуњени, с обзиром на то да постоје други начини да се обезбеди угрожена егзистенција (постоје други начини да се отклони опасност).¹² Ово становиште се може прихватити, јер без обзира на чињеницу да је нарочито странцима тешко да обезбеде посао и средства за живот, увек постоји начин да се на легалан начин издржава породица (учење језика, образовање, преквалификација, обављање повремених послова итд.). Поред тога, у овом случају није испуњен један од основних услова за примену крајње нужде: учињено зло је веће од зла које је претило.

9 Пресуде Вишег суда у Београду: К. 150/2010, К. 257/2010, К. 301/2010, К. 485/2010, К. 529/2010, К. 701/2010, К. 1923/2010, К. 3943/2010.

10 Пресуде Вишег суда у Београду: К. 677/2011, К. 882/2011, К. 944/2011, К. 1276/2011.

11 Пресуде Вишег суда у Београду: К. 14/2012; К. 18/2012, К. 34/2012, К. 112/2012, К. 143/2012, К. 181/2012, К. 240/2012, К. 263/2012, К. 334/2012, К. 398/2012, К. 444/2012, К. 456/2012, К. 467/2012, К. 551/2012, К. 552/2012, К. 570/2012, К. 614/2012, К. 637/2012, К. 686/2012, К. 709/2012, К. 716/2012, К. 721/2012, К. 722/2012, К. 741/2012, К. 128/2012, К. 749/2012, К. 761/2012, К. 764/2012, К. 787/2012, К. 832/2012, К. 834/2012, К. 863/2012, К. 886/2012, К. 970/2012, К. 1009/2012, К. 276/2012, К. 121/2012, К. 1078/2012.

12 G. Q. Olivares, F. M. Prats, *Parte General del Derecho Penal*, Barcelona, 2006, p. 505 (Пресуда Врховног суда Шпаније од 16. септембра 1982. године).

Анализом врсте занимања којима се баве запослени учиниоци дошли смо до закључка да они најчешће обављају послове који омогућавају комуникацију с великим бројем људи (месар,¹³ предузетник,¹⁴ таксиста,¹⁵ фризер,¹⁶ тренер за фитнес,¹⁷ сервисер мобилних телефона,¹⁸ физиотерапеут,¹⁹ књиговођа,²⁰ менаџер у ресторану,²¹ возач²²). Сходно томе, превентивне и репресивне мере надлежних државних органа треба да буду усмерене на ове категорије занимања, тј. потенцијалних учинилаца кривичних дела у вези с опојним дрогама.

Као што је већ речено, из табеле 1 произлази да је највећи број учинилаца у посматраном узорку завршио средњу школу. Иако су подаци о томе коју средњу школу су завршили учиниоци у пресудама непотпуни, може се закључити да је углавном реч о школама које уписују ученици који у основној школи нису постигли велики успех у образовању и стицању знања (машинска школа, саобраћајно-техничка школа, угоститељска школа, техничка школа, хемијска школа, грађевинска школа). Према томе, потребно је предузети одговарајуће превентивне мере у овим школама.

Табела 1: *Сврхна сирема учинилаца*

Укупно	69	100%
Висока	2	2,9%
Средња	53	76,81%
Основна	14	20,29%

Табела 2: *Зайослени и незајослени учиниоци*

Укупно	69	100%
Запослени	26	37,68%
Незапослени	43	62,32%

Табела 3: *Учиниоци који су зависници од опојних дрога*

Укупно	69	100%
Зависници	15	21,74%
Нису зависници	54	78,26%

13 Пресуда Вишег суда у Београду К. 444/2012.

14 Пресуда Вишег суда у Београду К. 721/2012.

15 Пресуда Вишег суда у Београду К. 722/2012.

16 Пресуда Вишег суда у Београду К. 334/2012.

17 Пресуда Вишег суда у Београду К. 863/2012.

18 Пресуда Вишег суда у Београду К. 301/2010.

19 Пресуда Вишег суда у Београду К. 834/2012.

20 Пресуда Вишег суда у Београду К. 14/2012.

21 Пресуда Вишег суда у Београду К. 1078/2012.

22 Пресуда Вишег суда у Београду К. 485/2010.

Табела 4: Пол учинилаца

Укупно	69	100%
Мушки	64	92,75%
Женски	5	7,25%

Табела 5: Брачно стање учинилаца

Укупно	69	100%
Нису у браку	36	52,17%
Разведени	4	5,80%
Брак	13	18,84%
Ванбрачно	16	23,19%
Деца	17	24,64%

Табела 6: Узраси учинилаца

Укупно	69	100%
18–30 година	44	63,77%
30–40 година	20	30,43%
40–50 година	4	5,80%
50–60 година	1	1,45%

Према табели 5 само 18,84% учинилаца живи у брачној заједници. Иако је реч о младим људима, између 18 и 30 година живота (63,77), број учинилаца који су засновали брачну заједницу је сразмерно мали. То нам говори да су учиниоци кривичних дела у вези с дрогама социјално неприлагођене личности, што је још један разлог који указује на потребу специјално превентивног деловања у односу на ова лица. У ванбрачној заједници живи 23,19% учинилаца, али овај податак треба прихватити с резервом, јер се у судској пракси не проверавају подаци које окривљени дају у вези са својим личним приликама. Окривљени самоиницијативно или по савету адвоката у појединим случајевима дају нетачне податке о породичном стању у циљу одмеравања мање казне.

У нашем истраживању учиниоцем који је зависник од опојних дрога сматрали смо само оно лице за које је вештак психијатар у налазу и мишљењу констатовао да је зависник. У теорији је заузет став да се код лица која конзумирају опојне дроге разликују два стања: адикција и хабитација. Адикцију одликују „неодољива потреба и жеља за узимањем дроге, повећање дозе, психичка и физичка зависност“, док хабитација подразумева „узимање дроге, али ради ефекта на расположење, нема повећане дозе, праћено одсуством физичке зависности“.²³

У појединим случајевима учинилац је пре извршења кривичног дела повремено конзумирао опојне дроге, али према налазу и мишљењу вештака

23 Т. Ивчић, „Наркоманија и наркомани у кривичном праву“, *Правни животи*, бр. 9/2001, Београд, стр. 432.

не може се говорити о зависности. Осим тога, из анализираних пресуда произлази да се при процени евентуалне зависности вештаци ослањају на податке које добијају од окривљених о врсти дроге, начину и учесталости конзумирања опојних дрога.²⁴ Због тога представљене податке о заступљености зависника у укупном броју учинилаца кривичних дела у вези са опојним дрогама треба прихватити с резервом. Наше је мишљење да је знатно већи број учинилаца који су зависници, тј. да заступљеност зависника у укупном броју учинилаца, која произлази из табеле 3, није одраз стварног стања. У анализираним пресудама Вишег суда у Београду у образложењу истих се по правилу само констатује да код окривљеног „није регистрована токсикоманска зависност од опојних дрога, због чега мера безбедности није индикована, односно није предложена“.²⁵ Судови не образлажу на основу којих чињеница и околности је вештак закључио да учинилац није зависник од опојних дрога.²⁶ У једној пресуди у образложењу се наводи да је вештак у налазу и мишљењу „нашао да је у питању особа код које је дошло до извесног кокетирања с дрогом, али да не постоји клинички синдром зависности од дрога, нити постоји изражена предиспозиција у структури личности у том правцу“.²⁷ Према томе, у пресудама које смо разматрали судови прихватају становиште вештака о томе да је учинилац зависник или није зависник, иако у појединим случајевима има разлога да се налаз и мишљење вештака оспоре. Граница између зависника од опојних дрога и лица која конзумирају опојне дроге али нису зависници веома је еластична. Рецептори лица које конзумира опојне дроге протеклом времена се прилагођавају већој количини дроге, што неминовно води зависности, посебно код одређених врста опојних дрога.²⁸

Утврђивање да ли је учинилац зависник од опојних дрога није значајно само због евентуалног изрицања одговарајуће мере безбедности и специјалне превенције, већ и због одмеравања казне. Према члану 54. КЗС судови при одмеравању казне могу узети у обзир, између осталог, личне прилике учиниоца. Личне прилике се, по правилу, у пресудама узимају у обзир као олакшавајућа околност (младост, старост, болест итд.).²⁹ Наше је мишљење да се зависност од опојних дрога може узети у обзир као олакшавајућа околност, јер утиче на свест и вољу учиниоца да оствари кривично дело у вези с опојним дрогама или неко друго кривично дело. У посматраном узорку од 50 пресуда (69 учинилаца) потврђено је становиште теорије да се личне прилике узимају у обзир као олакшавајућа околност. Ни у једној анализираној пресуди личне прилике нису имале значај отежавајуће околности. Ипак, ту могућност не треба у

24 Пресуда Вишег суда у Београду К. 134/2012.

25 Пресуда Вишег суда у Београду К. 143/12.

26 Пресуде Вишег суда у Београду К. 112/2012, К. 121/2012, К. 128/2012, К. 34/2012.

27 Пресуда Вишег суда у Београду К. 150/2010.

28 Т. Ивчић, о. с., стр. 432.

29 З. Стојановић, *Кривично право – ошћини гео*, Београд, 2011, стр. 275; Д. Атанацковић, *Критеријуми одмеравања казне*, Београд, 1975, стр. 104–105.

потпуности искључити при одмеравању казне. На пример, ако је учинилац породичан човек, то само по себи није довољно за постојање олакшавајуће околности, јер треба у сваком појединачном случају утврдити да ли се он стара о члановима своје породице на одговарајући начин (олакшавајућа околност) или занемарује своје дужности.³⁰ Такође, важно је у поступку одмеравања казне утврдити ранију зависност учиниоца од опојних дрога. Чињеница да се окривљени успешно излечио од зависности у судској пракси узима се у обзир као олакшавајућа околност.³¹ На крају, постоји могућност да код учинилаца који су зависници од опојних дрога урачунљивост буде смањена, што суд може узети у обзир као олакшавајућу околност. У посматраном узорку је у четири пресуде смањена урачунљивост услед зависности од опојних дрога имала значај олакшавајуће околности у смислу одмеравања казне.³²

Из табеле 6 произлази да међу учиниоцима доминирају лица старости између 18 и 30 година живота. Скоро сви учиниоци су узраста до 40 година (94,2). Према томе, превентивне мере надлежних државних органа треба усмерити преваходно на ову категорију потенцијалних учинилаца.

У овом раду је већ речено да је вршење кривичних дела у вези с дрогама често непосредно или посредно повезано с вршењем других кривичних дела. У прилог томе су резултати који су представљени у табели 7. У нашем узорку од 69 учинилаца кривичних дела у вези са дрогама 73,91% су повратници, од чега специјални повратници 39,13%. Није занемарљив број специјалних повратника који су зависници (11,59), што је још један разлог да се превентивне мере усмере према зависницима од опојних дрога.

Табела 7: Учиниоци и повратници

Укупно	69	100%
Повратници	51	73,91%
Генерални повратници	24	34,78%
Специјални повратници	27	39,13%
Зависници	15	21,74%
Специјални повратници који су зависници	8	11,59%

30 М. Миловић, „Личне прилике учиниоца као околност при одмеравању казне“, *Студије и истраживања државног реаговања и рожив криминала*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2003, стр. 290–291.

31 Пресуда Вишег суда у Београду К. 716/2012.

32 Пресуде Вишег суда у Београду К. 551/2012, К. 444/2012, К. 334/2012, К. 882/11.

3. Намера као субјективно обележје бића кривичног дела неовлашћене производње и стављања у промет опојних дрога

Умишљај је субјективно обележје бића основног облика кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога. Према Стојановићу, умишљај учиниоца се код овог кривичног дела односи на радњу извршења и објект радње.³³ Овај аутор сматра да иако намера није изричито наведена у законском опису кривичног дела, она мора постојати код неких облика радње извршења. Полази се од законског описа дела из члана 246. КЗ, у којем је изричито наведено да учинилац, између осталог, „ради продаје купује, држи или преноси“ опојне дроге, што значи да је за остварење дела неопходна намера да то чини ради продаје.

Слично томе, истиче се да учинилац треба да буде свестан да радњу извршења предузима неовлашћено и да буде свестан својства објекта радње (свест о томе да је објект радње опојна дрога).³⁴ Према томе, код појединих облика радње извршења (куповине опојне дроге ради продаје, држање опојне дроге ради продаје и преношење опојне дроге ради продаје) потребно је утврдити да су ове радње предузете у циљу продаје опојне дроге. То значи да је посебни субјективни елемент који произлази из законског описа дела намера учиниоца да прода опојну дрогу. Веома је важно утврдити да ли постоји намера учиниоца да прода дрогу, јер уколико нема намере, нема ни кривичног дела из члана 246. КЗ. Уз испуњење осталих законом прописаних услова, може се размотрити постојање неког другог кривичног дела (неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а КЗ). У случају сумње треба узети да намера не постоји, у складу са правним правилом *in dubio pro reo*.

У члану 246. став 1. КЗ не прописују се начин и критеријуми за утврђивање ове намере код учиниоца. Законодавац препушта судској пракси да у сваком конкретном случају утврди да ли је код учиниоца постојала намера да се опојна дрога прода. Сходно томе, реч је о фактичком питању на које ће одговор дати суд узимајући у обзир све објективне околности конкретног догађаја. Према схватању које заступа кривичноправна литература, ово субјективно обележје бића кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога утврђује се узимањем у обзир објективних околности конкретне кривичне ствари (количина дроге, њено паковање итд.).³⁵

Поједини аутори сматрају да при оцени да ли је учинилац држао опојну дрогу за личну употребу или ради продаје судови могу користити следеће критеријуме: 1. количина и врста опојне дроге која је објект радње; 2. место где је опојна дрога пронађена; 3. „изглед околине где је дрога сакривена“;

33 З. Стојановић, *Коментар Кривичној законика*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 575.

34 Н. Делић, „Кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246 КЗС)“, *Сујројсџављање орјанованом криминалу – љравни оквир, међународни сџандарди и љроцедуре*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 37.

35 З. Стојановић, *о. с.*, стр. 575–576.

4. личност учиниоца (посебно евентуалну ранију осуђиваност за ово или неко друго истоврсно кривично дело); 5. да ли је учинилац зависник од употребе опојне дроге.³⁶ Делибашић критикује праксу судова који намеру учиниоца да опојну дрогу продаје утврђују на тај начин што узимају у обзир околност да ли је дрога упакована. Овај аутор не оспорава да намера код учиниоца да дрогу продаје несумњиво постоји ако је објект радње већа количина дроге, без обзира на то на који начин је упакована. Он критикује судску праксу према којој намера продаје постоји ако је мања количина дроге упакована у мања паковања. Судови полазе од тога да је учинилац дрогу упаково у мања паковања и на тај начин је спремио за потенцијалне купце. Међутим, они заборављају да је сасвим реално да је дрога пронађена код учиниоца у мањим паковањима, јер се мање количине дроге могу купити искључиво у мањим пакетићима. Према томе, постоји могућност да учинилац није дрогу спремио за продају, већ је купио дрогу у мањим пакетићима ради личне употребе. Наше је мишљење да се ово схватање у начелу може прихватити, јер се може замислити ситуација у којој је код учиниоца пронађена дрога у мањим пакетићима, јер је тако била упакована од стране продавца. С друге стране, ако је дрога пронађена у једном паковању, то не искључује намеру њене продаје.³⁷

У судској пракси окривљени веома често покушавају да избегну кажњавање за кривично дело из члана 246. КЗ, на тај начин што у својим одбранама истичу да дрогу нису држали ради продаје, већ ради личне употребе. Чак и у кривичним стварима у којима је објект радње велика количина опојних дрога, окривљени покушавају да избегну кажњавање на наведени начин. У једном случају је окривљени тврдио да је купио килограм марихуане за сопствену употребу. Суд је одбрану окривљеног оценио као „нелогичну и неуверљиву“, а став суда није заснован само на количини опојне дроге у овој кривичној ствари, већ и на величини пакетића, начину паковања, стању опојне дроге, врсти паковања и личним приходима које остварује окривљени.³⁸ Из образложења ове пресуде произлази да: 1. није логично да окривљени чији су месечни приходи између 40.000 и 60.000 динара купује килограм марихуане, што му је довољно за седам месеци конзумирања; 2. није уверљива изјава окривљеног да је опојну дрогу сам паковао у ПВЦ кесе како би је на тај начин чувао, ако свака просечна особа зна да ће материја биљног порекла пропасти ако се чува у ПВЦ кесама; 3. није уверљива изјава окривљеног који тврди да при паковању дроге није користио вагу, јер су сви пакетићи марихуане приближно исте грамаже. Према становишту суда у овој пресуди, стање опојне дроге (њена влажност), између осталог, указује на то да је дрога била намењена продаји. Паковањем марихуане у влажном стању остварује се већа зарада при њеној продаји, јер се на тај начин повећава грамажа дроге. Суд закључује да „све

36 В. Делибашић, „Кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. Кривичног законика“, *Бранич*, бр. 3–4/2010, Београд, стр. 85.

37 Пресуда Вишег суда у Београду К. 970/2012.

38 Пресуда Вишег суда у Београду К. 14/2012.

наведене чињенице у својој међусобној повезаности упућују на једини могућ и логичан закључак да је предметна марихуана била намењена даљој продаји“.

Из ове пресуде се може закључити да количина опојне дроге сама по себи није довољна за закључак да је дрога намењена продаји или за личну употребу. Ако је учинилац добро ситуиран човек, он може набавити већу количину опојне дроге за сопствену употребу. С друге стране, мања количина опојне дроге која је упакована у мање пакетиће сама по себи не указује на то да је реч о дроги која је намењена за личну употребу. Ако учинилац, као у овом случају, тврди да је дрогу паковао без коришћења ваге за прецизно мерење,³⁹ а сви пакетићи су приближно исте грамаже, та чињеница нам указује на то да је мала количина дроге била намењена продаји. Овде је остало нејасно да ли је суд заузео став да је дрога била намењена продаји зато што окривљени није говорио истину у погледу коришћења ваге или због тога што су пакетићи дроге били приближно исте грамаже. Може се догодити да учинилац дрогу пакује у паковања приближно исте грамаже, јер зна колика количина дроге му је потребна за једнократну личну употребу. Може се закључити да било који критеријум који је користио суд за утврђивање намере појединачно посматран није довољан за закључак да постоји ово субјективно обележје бића кривичног дела из члана 246. став 1. КЗ. Међутим, уколико постоји неколико показатеља постојања намере продаје дроге од стране учиниоца, може се закључити да је овај субјективни елемент кривичног дела из члана 246. став 1. КЗ остварен.

У другом случају је суд заузео став да је окривљени држао дрогу ради продаје „јер је код њега пронађена знатна количина опојне дроге хероин (256 г), далеко изнад дневних потреба, као и новац у износу несразмерном примањима окривљеног, а што све само по себи показује да је опојну дрогу продавао и намеравао да је и надаље продаје и уопште ставља у промет“.⁴⁰ У овом раду је већ речено да се велика количина опојне дроге која је пронађена код учиниоца може узети као критеријум за утврђивање намере продаје. Међутим, спорно је шта се сматра великом количином опојне дроге, тј. да ли би требало да законодавац одговори на ово питање или би га требало препустити судској пракси. Ово је веома сложен проблем, јер се и једно и друго решење могу критиковати. Уколико би законодавац одредио границе велике количине опојне дроге која служи продаји и мале количине за личну употребу, може се догодити да ово решење понекад буде у сукобу с реалношћу. Може се замислити ситуација да неко купи веће количине опојне дроге ради личне употребе због повољне цене или зато што жели да направи залиху за дужи период. Осим тога, постоји могућност да учинилац држи мале количине опојне дроге ради продаје из различитих разлога. На пример, не жели да се излаже ризику да полиција код њега пронађе велике количине дроге или нема довољно новца да

39 Вага која мери од 10 грама до 5 килограма не сматра се вагом за прецизно мерење, према пресуди Вишег суда у Београду К. 276/2012.

40 Пресуда Вишег суда у Београду К. 18/2012.

купи велику количину дроге. С друге стране, уколико се прихвати решење да судови у појединачним случајевима, с обзиром на околности догађаја, оцењују да ли је реч о већој количини опојне дроге која је намењена продаји или је реч о мањој количини за личну употребу, постоји могућност неједнаког поступања у истим или сличним ситуацијама. Ипак, сматрамо да је прихватљивије да судска пракса оцени да ли је у конкретном случају реч о великој количини опојне дроге која је намењена продаји.

У наведеној пресуди је суд оцену да је учинилац дрогу држао ради продаје засновао и на великој суми новца која је пронађена код њега, а која није сразмерна његовим примањима. Наше је мишљење да овај критеријум постојања намере у смислу кривичног дела из члана 246. став 1. КЗ није поуздан, јер до веће суме новца учинилац може доћи на различите начине који нису непосредно или посредно повезани с продајом опојне дроге (позајмица, рад на црно, вршење других кривичних дела, наслеђе, продаја покретних или непокретних ствари итд.).

У судској пракси се као показатељ намере продаје дроге користи, између осталог, место где је опојна дрога пронађена (скривена у подрумским просторијама), поседовање дигиталне ваге за прецизно мерење, поседовање већег броја најлонских кесица и чињеница да учинилац није зависник од опојне дроге.⁴¹ Само на основу ових чињеница не може се закључити да је дрога намењена продаји. Међутим, с обзиром на то да је учинилац у овом случају затечен на јавном месту с опојном дрогом коју је одбацио од себе (10 г) и да је у његовом стану пронађена већа количина опојне дроге (151 г), исправан је закључак суда да је пронађена опојна дрога намењена продаји. Судови оцењују као неуверљиву одбрану окривљених да су пронађене ваге за прецизно мерење користили за проверу масе дроге при куповини.⁴²

Ако је у конкретном случају учинилац купио већу количину опојне дроге (941 г марихуане), да је дрогу држао ради продаје посебно указује чињеница да је окривљени у куповину дроге уложио знатну суму новца, иако је незапослен. У овој кривичној ствари окривљени обавља повремене сезонске послове (ове повремене послове није обављао у време извршења кривичног дела), што указује на то да је уложио већу суму новца у куповину дроге како би остварио зараду њеном продајом.⁴³

У једном случају суд је заузео став да се количина од 11 г хероина сматра количином која је намењена продаји, јер окривљени дневно конзумира само пола грама ове опојне дроге.⁴⁴ У образложењу ове пресуде се наводи: „Оптужени се приликом саслушања као осумњичени у полицијској станици бранио ћутањем, што јесте његово законско право, али с обзиром на садржину његове

41 Пресуда Вишег суда у Београду К. 34/2012.

42 Пресуда Вишег суда у Београду К. 1087/2012.

43 Пресуда Вишег суда у Београду К. 121/2012.

44 Пресуда Вишег суда у Београду К. 150/2010.

одбране у даљем току поступка, овакав почетни начин одбране, његову каснију одбрану додатно чини неуверљивом.“ Нејасно је како коришћење законског права окривљеног да се брани ћутањем може његову каснију одбрану чинити неуверљивом. У овом случају суд је прихватио исказе полицијских службеника који су тврдили да су учиниоца затекли при продаји опојне дроге, због чега је део образложења пресуде, који говори о разлозима постојања намере продаје дроге, по нашем мишљењу непотребан. Међутим, полицијски службеници су изјавили да су видели да оптужени и треће лице нешто размењују у колима, али да нису видели шта размењују, због чега се може поставити питање на основу чега је суд закључио да је учинилац затечен при продаји дроге. Чињеница да је код њега том приликом пронађено 10 г опојне дроге сама по себи није довољна за закључак да је окривљени продавао опојну дрогу.

Слично становишту које је заузето у овој пресуди, судска пракса сматра да се количина од 14 г хероина која је запакована у 43 пакетића не може сматрати количином која је намењена за личну употребу.⁴⁵ Нејасно је да ли се ова количина сама по себи не може сматрати количином за личну употребу или је став суда био заснован на чињеници да је ова количина дроге била упакована у 43 пакетића. Овом схватању суда се може приговорити, јер постоји могућност да је дрога купљена упакована у пакетићима, ради личне употребе.⁴⁶ Међутим, суд је узео у обзир да је приликом претреса код окривљеног пронађен „један блокчић са исписаним нумеричким бројевима и износима у динарима, више празних ПВЦ кесица и један блистер на коме је детектовано присуство опојне дроге хероин“ и на основу свих околности догађаја закључио да је дрога била намењена продаји.

Важно је напоменути да према судској пракси већа количина опојне дроге која је пронађена код окривљеног није сама по себи увек довољна за закључак да је намењена продаји. У једном случају је суд утврдио да је количина од 1.104 г марихуане намењена личној употреби, јер је учинилац према налазу и мишљењу вештака дугогодишњи зависник од ове опојне дроге, који од цвџева ове биљке прави уље, гранчице користи за прављење колача, а листове замотава у „доинт“ и пуши (20 до 30 комада цигарета дневно).⁴⁷ Окривљени је осуђен за неовлашћено држање опојних дрога. Из ове пресуде произлази да ниједан критеријум који може послужити за утврђивање намере продаје у смислу члана 246. став 1. КЗ сам по себи не указује увек на то да је учинилац купио, држао или преносио опојну дрогу ради продаје или ради личне употребе. Само у контексту с другим релевантним чињеницама суд може донети одлуку да ли је остварено кривично дело из члана 246. став 1. КЗ (неовлашће-

45 Пресуда Вишег суда у Београду К. 263/2012.

46 Пресуда Вишег суда у Београду К. 529/10 („како је окривљени држао опојну дрогу на једном месту, испод телевизора у спаваћој соби у четири одвојене кесице, та чињеница сама по себи не указује на постојање намере стављања у промет опојне дроге, с обзиром да је опште познато да се тако размерена и набавља на тржишту“).

47 Пресуда Вишег суда у Београду К. 276/2012.

на производња и стављање у промет опојних дрога) или кривично дело из члана 246а (неовлашћено држање опојних дрога). На пример, чињеница да је окривљени зависник од опојних дрога не значи увек да опојну дрогу држи ради личне употребе.⁴⁸ У овом случају суд је због велике количине опојне дроге („превазилази вишемесечне потребе учиниоца“) која је упакована у неједнаким пакетићима и држана на различитим местима закључио да је реч о дроги која је намењена продаји.

Чак и ако треће лице да накнаду окривљеном за дрогу (200 динара), то само по себи није показатељ намере продаје, јер није реч о адекватној надокнади за конзумирану дрогу, већ се пре може говорити о заједничком учествовању у трошковима набављања дроге.⁴⁹ Окривљени је осуђен за омогућавање уживања опојних дрога. Чини се да су судови веома рестриктивни у погледу тумачења формулације „држи у мањој количини за сопствену употребу“ из члана 246а КЗ. На пример, мањом количином се у једној пресуди сматра 0,3 грама марихуане.⁵⁰ У овој кривичној ствари суд је при квалификацији дела узео у обзир и чињеницу да у току кривичног поступка тужилац није навео ниједно лице као потенцијалног купца дроге. У другом случају је количина од 2,67 грама квалификована као мања количина за сопствену употребу.⁵¹

Наше је мишљење да околност да окривљени нема стално запослење или да је запослен није од значаја за утврђивање намере продаје опојне дроге. Ипак, у појединим пресудама судови заузимају став да ова околност посредно указује на то да је окривљени који није запослен одлучио да средства за живот обезбеди продајом дроге.⁵² У другом случају, чињеница да је окривљени у радном односу није утицала на закључак суда да је дрогу држао ради даље продаје.⁵³

С друге стране, може се прихватити становиште да ако окривљени део опојне дроге носи са собом, „да му се увек нађе при руци, спремна за продају“, указује на то да постоји намера продаје,⁵⁴ нарочито ако се ради о већем броју пакетића (19 пакетића).⁵⁵ Такође, различите врсте опојне дроге пронађене код учиниоца, између осталог, указују на то да је дрога била намењена продаји.⁵⁶

48 Пресуда Вишег суда у Београду К. 334/2012.

49 Пресуда Вишег суда у Београду К. 529/2010.

50 Пресуда Вишег суда у Београду К. 570/2012.

51 Пресуда Вишег суда у Београду К. 3943/2010.

52 Пресуда Вишег суда у Београду К. 398/2012.

53 Пресуда Вишег суда у Београду К. 834/2012.

54 Пресуда Вишег суда у Београду К. 444/2012.

55 Пресуда Вишег суда у Београду К. 709/2012.

56 Пресуда Вишег суда у Београду К. 552/2012.

Литература

1. Атанацковић, Д., *Критеријуми одмеравања казне*, Београд, 1975.
2. Kozary, D., „Zloporaba opojnih droga“, *Pravni vjesnik*, br. 11/2001, Osijek.
3. Николић, Д. Л., „Квалификовани облици неовлашћене производње и стављање у промет опојне дроге“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 1/2011, Београд.
4. Мирић, Ј., „Дрога и право на живот“, *Правни животић*, бр. 9/2018, Београд.
5. Миловић, М., „Личне прилике учиниоца као околност при одмеравању казне“, *Стратегија државној реаговања против криминала*, Институт за криминологију и социолошка истраживања, Београд, 2003.
6. Делић, Н., „Кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246. КЗС)“, *Сујројскављање организовано криминалу – правни оквир, међународни стандарди и процедуре*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
7. Olivares, G. Q., Prats, F. M., *Parte General del Derecho Penal*, Barcelona, 2006.
8. Вуковић, С., *Превенција криминала*, Београд, 2014.
9. Вуковић, С., „Превенција злоупотребе опојних дрога кроз стратегију смањивања потражње за опојним дрогама“, *Сујројскављање савременом организовано криминалу и тероризму*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
10. Ивчић, Т., „Наркоманија и наркомани у кривичном праву“, *Правни животић*, бр. 9/2001, Београд.
11. Делибашић, В., „Кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. Кривичног законика“, *Бранич*, бр. 3–4/2010, Београд.
12. Делибашић, В., „Заштита личности од опојних дрога“, *Правни животић*, бр. 9/2012, Београд.
13. Стојановић, З., *Кривично право – општи део*, Београд, 2011.
14. Стојановић, З., *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2006.

DRUG ABUSE IN THEORY AND IN JURISPRUDENCE

Radosav Risimovic

Aleksandar Boskovic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

The authors discuss some aspects of narcotic drugs abuse. First part of the paper points out the importance of preventive measures application with the aim to suppress crimes related to narcotic drugs. Preventive measures in our country do not apply to the extent that is required, which is often justified by the lack of financial resources. However, prevention of crimes related to drugs is not only about cost, but has also some benefits. There is no doubt that the costs of providing medical care and the costs of criminal proceedings against the perpetrators will significantly reduce if the preventive measures provide results. On the other hand, taking preventive measures does not nec-

essarily mean a significant financial cost. The competent state authority may preventively act using available financial resources (informing young people in educational institutions, education of parents in order to have successful communication with their children, promoting healthy lifestyles, border control by the customs service). Therefore, it is our opinion that the main instrument in the fight against this group of crimes should be prevention, but the importance of repressive measures should not be ignored.

In the second part of the paper we analyzed the structure of the perpetrators of crimes related to drugs. The observed sample (50 judgment of the High Court in Belgrade – 69 perpetrators) shows that the average perpetrator is completed high school (Table 1), is unemployed (Table 2), is not addicted to narcotic drugs (Table 3), is male (Table 4), is not married (Table 5), aged 18 to 39 years (Table 6) and the recidivists (Table 7). All collected data are relevant from the point of suppression of crimes related to drugs. For example, analyzing types of occupations held by employed perpetrators we came to the conclusion that they usually held positions that enable them communication with a large number of people (a butcher, an entrepreneur, a taxi driver, hairdresser, fitness trainer, a servicer of mobile phones, a physical therapist, an accountant, a restaurant manager, the driver). Consequently, preventive measures of competent state authorities should be directed to these occupational categories, i.e. potential perpetrators of crimes related to drugs.

Finally, special attention has been paid to determining the intention of selling narcotic drugs as a separate element of the offense under Article 246 of the Criminal Code. In this regard, a great number of court judgments were analyzed. It was concluded that the intention of selling narcotic drugs in each case should be determined taking into account all relevant circumstances of the case (the amount of drug, method of packaging, place where the perpetrator held drug, whether the perpetrator is employed, whether the perpetrator is an addict, whether there were found scales for accurate measurement, etc.). However, neither of these circumstances is not by itself sufficient to conclude that the intention of selling drug exists or not. It is necessary, that each of these circumstances is being put in the context of other relevant circumstances, and then decides whether the intention of selling the drug exists or not.

МОГУЋНОСТИ ЗЛОУПОТРЕБЕ ХЕМИЈСКОГ ОРУЖЈА У ТЕРОРИСТИЧКЕ СВРХЕ

Владимир Цветковић*

Марија Поповић**

Криминалистичко-полицajsка академија, Београд

Alen Sadiyeh***

Факултет безбедности Универзитета у Београду

Апстракт: Хемијско оружје спада у ред најдеструктивнијих оружја за масовно уништавање, о чему сведоче последице, непредвидљивост и разноврсност деловања. Историјски посматрано, одувек је третирано као нечасно средство за вођење борбе, и као такво забрањивано. Међутим, упркос свим забранама, терористичке групе свакодневно покушавају да изнађу модалитете набавке и његове употребе. Основне карактеристике и скривени период деловања дају велику предност хемијском оружју у односу на конвенционална оружја, приликом доношења одлуке, од стране терористичких група, о оружју којим ће се извршити терористички акт. Употреба хемијског оружја у терористичке сврхе могла би озбиљно уздрмати и угрозити националну безбедност једне државе. Познавање основних карактеристика овог оружја је од круцијалне важности за предузимање мера заштите живота и здравља људи, и животне средине. У раду се дефинише појам хемијског оружја с посебним освртом на историјат његове употребе у рату и миру. Разматрају се све постојеће класификације хемијског оружја, с посебним фокусом на његове најпознатије представнике. На крају, описују се основне карактеристике и начини његове употребе у терористичке сврхе.

Кључне речи: безбедност, тероризам, ванредне ситуације, хемијско оружје, историјат, класификација, начин употребе

* vladimir.cvetkovic@kpa.edu.rs.

** marija.popovic@kpa.edu.rs.

*** Докторанд, Факултет безбедности Универзитета у Београду.

Увод

Савремени тероризам, у стручној литератури познат и као „супетероризам“, посебно угрожава националну безбедност држава широм света. Употребом појма „супертероризам“ управо се и жели скренути пажња на постепени прелазак терористичких група с конвенционалних оружја на употребу још деструктивнијих оружја, као што је оружје за масовно уништавање.¹ Терористичке групе свакодневно улажу огромне напоре усмерене ка вишеструком увећању последица њихових терористичких аката. Постоји много доказа о томе да терористи трагају за потенцијалним тактикама употребе једног од оружја за масовно уништавање, како би изазвали масовне жртве. До данас, забележено је више терористичких напада коришћењем нуклеарног, хемијског и биолошког оружја.²

Једно од најчешће коришћених оружја у терористичке сврхе јесте хемијско оружје. Доскорашње некоришћење хемијског оружја у извршењу терористичких аката објашњава се бројним разлозима: неспремношћу за експериментисање с непознатим оружјима, страхом да ће од оружја настрадати онај ко га производи и користи, неизвесношћу хоће ли учинци бити преслаби или прејаки, страхом од снажније репресије власти, недостатком материјала и капацитета за производњу ове врсте оружја.

Претње терористичким нападима, употребом хемијског оружја, реалне су, о чему сведоче бројне чињенице. Један од припадника Ал Каиде упутио је следећу претњу: „Ми ћемо вас напасти свим оружјем којим располажемо, укључујући конвенционално, хемијско, нуклеарно и биолошко оружје, доживећете још црње дане од догађаја 11. септембра.“³

Хемијско оружје чине бојни отрови (активна компонента) заједно са средствима за њихову употребу.⁴ У току Првог светског рата употребљавано је мање отровно хемијско оружје с релативно примитивном опремом, у поређењу с данашњом која се може искористити у терористичке сврхе. Употреба хемијског оружја може изазвати различите поремећаје у организму: тровање (токсично дејство), оштећење наследног материјала (мутагено дејство), појаву рака на различитим органима (канцерогено дејство) и оштећење плода (тератогено дејство).

1 У оружје за масовно уништавање сврстава се хемијско, биолошко, нуклеарно, радиолошко оружје, као и експлозивни високе разорне моћи, које изазива масовно уништавање или доводи до масовних губитака (Цветковић, Поповић, 2012, стр. 154).

2 Британска полиција је, септембра 2004, ухапсила четворицу мушкараца под сумњом да су планирали активирање прљаве бомбе у Лондону. У Пелиндабу у Јужној Африци, новембра 2007, два тима наоружаних људи извршили су напад на нуклеарно постројење. Колумбијски званичници су марта 2008. пронашли 30 килограма осиромашеног уранијума за време рације у стамбеном блоку FARK. До фебруара 2001. Ал Каида је ставила до знања да би платила 1,5 милиона долара за уранијум који може да се користи као оружје (Мауег, 2009, р. 76).

3 В. Цветковић, *Управљање у ванредним ситуацијама изазваним злоупотребом оружја за масовно уништавање*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 37.

4 В. Радић, *Опасне материје*, Панпласт, Београд, 2011, стр. 34.

Данас постоји велики број токсичних материја које се могу искористити у терористичке сврхе.⁵ У употреби се налази око 70.000, а сваке године се произведе око 1.000 нових токсичних материја.⁶ Управо зато су могућности њихове злоупотребе велике.

1. Појам и класификација хемијског оружја

Под хемијским оружјем подразумевају се токсичне хемикалије или хемијска муниција која је намењена да узрокује смрт или нашкоди на други начин.⁷ Према томе, хемијско оружје би чиниле токсичне хемикалије, хемијска експлозивна муниција, хемијски прибори и лансирна средства и техника. Сами агенси за хемијско оружје могу бити како хемикалије у војној употреби, тако и токсичне индустријске хемикалије које се користе на импровизиран или целисходан начин, али и оне које се производе и користе у сврху намерног тровања жртава.

У хемијско оружје се сврстава свака хемијска супстанца која има за циљ да убије, повреди или онеспособи циљану популацију посредством свог физиолошког дејства. У обимној литератури хемијско оружје се такође дефинише као специјална врста борбених средстава која служе за масовно уништавање и привремено онеспособљавање живе силе, биљног и животињског света, као и животне и радне средине. У стручној литератури се помиње и термин „бојни отрови“, који се пре свега односи на ужу групу високотоксичних једињења и супстанци, који се заједно с осталим једињењима подводе под термин „токсичне хемикалије“. Према Конвенцији о хемијском наоружању (Конвенција о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању), која је ступила на снагу 29. априла 1997, Уједињене нације су класификовале хемијско оружје као оружје велике деструктивне

5 Под токсичним материјама подразумевају се хемијска једињења одређених својстава (густина, тачка топљења, тачка кључања, напон паре итд.) која поседују одређени степен токсичности (надражај, подношљива концентрација, онеспособљавајућа и средње смртна доза). У такве хемијске материје спадају: бојни отрови, димне материје, запаљива средства и биљни отрови (хербициди) – (Neuer, 2006, p. 17).

6 В. Цветковић, *Интeрвeнтнo-сiсaсилaчкe службe у вaнрeдним ситyациjама*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2013, стр. 56.

7 Под изразом „хемијско оружје“ подразумева се следеће, заједно или одвојено: а) токсичне хемикалије и њихове претече, осим у случају када су оне намењене у сврхе које нису забрањене Конвенцијом о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, све док су типови и количине у складу с таквим сврхама; б) муниција и направе, посебно створене за изазивање смрти или других штетних последица токсичним својствима ових токсичних хемикалија прецизираних тачком (а), које би се ослободиле као резултат употребе такве муниције и направа; в) свака опрема посебно створена за употребу која је директно у вези са коришћењем муниције и направа наведених у тачки (б). Под изразом „токсичне хемикалије“ подразумева се свака хемикалија која својим хемијским дејством на животне процесе може да изазове смрт, привремену онеспособљеност или трајна оштећења код људи или животиња. Под изразом „претече“ подразумева се сваки хемијски реагенс који у било којој фази учествује у производњи токсичних хемикалија било којом методом, као и свака кључна компонента бинарног или комбинованог хемијског система (Ларсен, 2010, стр. 67).

моћи,⁸ и у складу с њом, било која токсична хемикалија, без обзира на порекло, сматра се хемијским оружјем, осим у случајевима када се користи у ситуацијама које нису илегалне. Дакле, хемијско оружје је врста војног оружја које се користи у намери да се убије или онеспособи непријатељ употребом хемијских средстава. Укључује бојне отрове, димне материје и запаљива средства.⁹ Осим убијања или онеспособљавања тровањем људи, стоке и биљака користи се и за контаминацију, задимљавање или осветљење. Бојни отрови су хемијске материје способне да применом (у борбеним дејствима или терористичким актима) нанесу повреду живој сили, контаминирају живу силу, материјална средства и средину у којој се примењују.¹⁰

Увидом у ширу стручну литературу запажају се различити критеријуми на основу којих се може извршити класификација бојних отрова (хемијског оружја). Бојни отрови се могу класификовати према војнотактичкој подели, перзистенцији,¹¹ токсиколошким особинама, борбеној намени и конвенцији о хемијском наоружању. Према војно-тактичкој подели деле се на: *смртоносне њоксичне хемикалије* (проузрокују смрт код 90% отрованих); *несмртоносне* (надражљивци и психо-хемијски бојни отрови); *хербициди*¹² (противбиљне токсичне хемикалије).¹³

Према перзистенцији деле се на: *дуготрајне* (делотворност на отвореном простору траје више од 12 часова до неколико недеља); *средње перзистентне* (делотворност од 10 минута до 12 часова); и *крајкотрајне* (на отвореном простору задржавају своју делотворност до 10 минута).¹⁴

8 На западноевропском фронту је током четири године од последица бојних отрова умрло 1.500.000 људи (губици се процењују на чак 26,8% од укупних губитака). Између два светска рата бојне отрове употребљавају Италијани у Етиопији и Јапанци у Кини. У току Другог светског рата није дошло до њихове употребе.

9 Ово су хемијске опасне материје које су у стању да у додиру с ткивом човечијег тела произведу такве хемијске реакције које изазивају обојења или уништавање живе силе. Те хемијске материје се називају отрови, а они могу бити по пореклу: природни (биљног или животињског порекла) и вештачки (Радић, 2011, 64).

10 В. Радић, о. с., стр. 65.

11 Перзистенција је дужина времена за коју бојни отрови остају делотворни у отвореном простору.

12 Спадају у пестициде (гермин потиче од латинске речи „*pestis*“ – куга и „*cide*“ – убити) који су намењени уништавању болести на биљкама. Велику фамилију пестицида чине по пореклу три групе хемијских једињења: неоргански пестициди, пестициди природног порекла и синтетички пестициди. Посебан значај међу њима имају хербициди (гермин потиче од латинских речи „*herba*“ – биљка и „*cide*“ – убити), јер они имају исто орѓанофосфorno порекло као нервно-паралитичке токсичне хемикалије. Њихова основна намена је уништавање „*корова*“ који могу умањити приносе житарица и до 30%. Према карактеру дејства на биљке разликују се: тотални и селективни хербициди. Према начину деловања разликују се контактни (делују при непосредном контакту) и транслокациони (после контакта долази до упијања општетоксичног дејства). Према хемијској стабилности разликују се: веома стабилни (активност хербицида до разлагања дужа је од две године), стабилни (активност хербицида до разлагања је од шест месеца до две године), и умерено стабилни хербициди (активност хербицида до разлагања је од једног месеца до шест месеци [Hildebrand, Glorioso, 2000, стр. 67]).

13 В. Цветковић, М. Поповић, „Могућности злоупотребе оружја за масовно уништавање у терористичке сврхе“, *Безбедноснй*, 2 /2011, 149–168, 2012, стр. 156.

14 В. Радић, о. с., стр. 46.

Према токсиколошким особинама класификују се на: бојне отрове *нервно-паралитичкој* дејства (узрокују поремећаје у функционисању нервног система људи и животиња); бојне отрове *оштрој* дејства (спречавају довод кисеоника у ћелије и ткива); бојне отрове *иликавичкој* дејства (проузрокују хемијске опекотине на кожи); бојне отрове *заушнујућеј* дејства (делују на органе за дисање); бојне отрове *психохемијској* дејства (оштећују или мењају функцију психе и чула код отрованих људи); и бојне отрове *надражујућеј* дејства (надражајно делују на кожу и слузокожу носа, уста, горњих дисајних путева, рожњаче очију и слузокожу путева за варење).¹⁵

Према Конвенцији о хемијском наоружању,¹⁶ хемијски агенси који су довољно токсични да се могу користити као хемијско оружје или имају способност да производе такве агенсе подељени су у три групе.¹⁷ Група 1 – хемијске супстанце које се могу производити само за потребе медицинског и фармацевтског истраживања, или за потребе заштите (нпр. тестирање сензора који могу осетити присуство хемијског агенса). Супстанца која спада у ову групу је нервни гас ризин. Према овој конвенцији, за сваку производњу хемијске супстанце која је већа од 100 грама мора бити обавештена Организација за забрану хемијског оружја, а такође држава која производи одређену хемијску супстанцу не може поседовати количину већу од једне тоне; група 2 – хемијске супстанце које могу бити искоришћене било као хемијско оружје или као саставни део од којег се хемијско оружје прави, али које имају малу могућност примене изван хемијског оружја и као такве се могу производити у мањим количинама и користити за неке ограничене потребе у индустрији; група 3 – хемијске супстанце које се масовно користе у индустријске сврхе. Примери су „фозген и хлорпикрин“ који су коришћени и као хемијско оружје у прошлости.

1.1. Бојни отрови *нервно-паралитичкој* дејства

Нервни агенси су развијани пре и током Другог светског рата. Описују се као агенси који ремете механизам функционисања нерава и њихову комуникацију с органима које стимулишу. Делују тако што телу шаљу погрешне нервне импулсе и тако ремете функционисање мишића у телу. При великој изложености смрт наступа у веома кратком року. Углавном су безбојни, чисти и тежи од воде.

¹⁵ *Ibidem*, 48.

¹⁶ Конвенција о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању ступила је на снагу 29. априла 1997. године. Представља први мултилатерални споразум о разоружању који захтева тотално елиминисање читаве категорије оружја за масовно уништавање, под ефективном међународном контролом и верификацијом и у тачно утврђеном временском року, чиме се стварају суштински услови да се целокупна међународна заједница ослободи једне од најопаснијих категорија оружја (Bevelacqua, 2005, p. 71).

¹⁷ М. Hildebrand, Е. Glorioso, *Operations Security for Special Operations Teams*, International Association of Fire Chiefs; Hazardous Materials Response Teams Conference, Towson, Maryland, 2000, p. 71.

Пропратни симптоми могу бити бол у грудима, повраћање, конвулзија и замућење вида. Битно их је разграничити на V агенсе (VE, VG, VM, VKS) који су смртоноснији и стабилнији од G агенаса (GA – табун, GB – сарин, GD – соман, GE и GF). Нервнопаралитички бојни отрови се разврставају у три групе: групу „G“ отрова (табун, сарин, соман, циклосарин); групу „V“ отрова или фосфорилхолини (Vx-отров) и групу „F“ отрова или флуорофосфорилхолини.¹⁸

Табун је откривен 1936. као први агенс из групе G. То је бистра, безбојна течност са slabим воћним мирисом. У хемијском смислу је нестабилан, али у мањој мери, за разлику од сарина и сомана, што погодује његовој употреби с намером да се загади вода. Симптоми излагања табуну су нервоза, цурење из носа, отежано дисање, знојење, успоравање рада срца, губитак свести, конвулзија,¹⁹ парализа, отказивање бешике и црева, престанак дисања и пликови на плућима. Број и тежина симптома који се јављају варирају у зависности од количине апсорбованог агенса. Веома мале дозе, унете преко коже, понекада изазивају знојење и дрхтање уз сужење душника. У односу на сарин, уколико се удахне, мање је отрован, али може више иритирати очи од сарина.²⁰

Сарин је безбојна течност без мириса.²¹ Удисање и апсорпција сарина кроз кожу представљају велику претњу. Чак и ако преживе, уколико им се не укаже адекватна медицинска помоћ, жртве могу да претрпе трајна неуролошка оштећења. Процењује се да је сам сарин око 500 пута токсичнији од цијанида.²² Симптоми тровања сарином су цурење из носа, стезање у грудима и сужавање душника. Убрзо након тога жртва има потешкоће при дисању и осећа мучнину. Долази до губитка телесних функција, повраћања, и неконтролисаног лучења телесних течности. Сви ови симптоми су праћени трзањем, жртва пада у кому и умире у грчевима. Употреба сарина у терористичке сврхе је веома велика.²³

Соман спада у врло токсичне хемијске супстанце. Нестабилан је, корозиван и јавља се као безбојна течност са slabим мирисом. Често се може јавити

18 A. Blum, *Nonstate Actors, Terrorism and Weapons of Mass Destruction*, University of Maryland, 2002, p. 101.

19 Конвулзија је медицинско стање у којем се телесни мишићи брзо и узастопно грче и опуштају, што доводи до неконтролисаног трешења тела.

20 Употреба табуна је била карактеристична за Други светски рат, где су Немци, пре него што су Совјети освојили постројења, произвели око 12.500 тона табуна. Током рата између Ирака и Ирана овај нервни агенс је пронађен код Ирачана.

21 Као ОМУ је класификована Конвенцијом УН. Производња и складиштење сарина забрањени су Конвенцијом УН о хемијском оружју из 1993. године. Откривен је у Немачкој 1938, у намери да се дође до јачих пестицида. Најотровнији је од четири G агенса. Средином 1939. прешао је у арсенал немачке војске, која је започела његову масовну производњу за потребе рата. Процене укупне производње сарина од стране немачке војске крећу се у распону од 500 кг до 10 т. Ипак, Немачка је на крају одлучила да одустане од употребе сарина при нападу савезничких снага. Године 1950. сарин је усвојен од стране НАТО као стандардно хемијско оружје, и отада и СССР и САД производе сарин за војне сврхе.

22 Двојица припадника секте „Аум шинријко“ су 1994, под вођством шефа хемијског одељења, у јапанском граду Мацумоту, покушали да испусте нервни отров сарин из камиона крај зграде градског суда. Том приликом, седморо људи је страдало, док је њих 150 задобило повреде.

23 Током 1980. и 1988, Ирак је употребљавао сарин у рату против Ирана. Процењује се да Ирак и даље поседује знатну количину сарина.

и у облику жуте, односно браон течности јаког мириса. Откривен је 1944. у Немачкој и последње је откриће у области нервних агенаса током Другог светског рата. Приликом тровања соманом, у малим дозама, долази до промене у понашању, анксиозности, али не и до конвулзија које се јављају при тровању већим количинама. Истраживања су показала да су могућа и трајна оштећења памћења. Као противотров могу се користити „кетамин, верапамил, атропине сулфат“.

VX је најпознатији нервни агенс из V групе.²⁴ По својој текстури подсећа на моторно уље и због тога је веома опасан, јер је врло истрајан у окружењу. Нема мирис ни укус, може бити дистрибуиран као течност или у аеросолном облику. Уколико се унесе преко коже, рани симптоми јесу грчење мишића и знојење, а праћени су мучнином или повраћањем. Ако се унесе у облику паре, долази до цурења из носа или стезања у грудима с отежаним дисањем услед сужења бронхија. Примарна помоћ мора бити, пре свега, уклањање течности VX агенса с коже, пре склањања појединца с угрожене територије. Као противотров могу се користити атропин и диазепам.²⁵ Тренутно, једине земље за које се са сигурношћу зна да поседују погоне за производњу овог агенса јесу Русија и САД.²⁶

Табела 1: Карактеристике бојних отрова нервнопаралитичкој дејстви
(Цветковић, 2012, стр. 20)

Класа	Перзистентност	Симптоми	Деловање
ТАБУН	Краткотрајан	Стезање у плућима, отежано дисање, трзаји, тетурање, кома, грчеви	Врло брзо делује
САРИН	Краткотрајан	Стезање у плућима, отежано дисање, трзаји, тетурање, кома, грчеви	Врло брзо делује
СОМАН	Умерено трајан	Стезање у плућима, отежано дисање, трзаји, тетурање, кома, грчеви	Врло брзо делује
ВЕ-ИКС	Врло дуготрајан	Стезање у плућима, отежано дисање, трзаји, тетурање, кома, грчеви	Брзо делује

24 Сам третман у погледу легислативе има као и агенси из G групе. Откривен је у Великој Британији.

25 J. R. Heyer, *Introduction to CBRNE Terrorism; an Awareness Primer and Preparedness Guide for Emergency Responders*, Red Hat Publishing, New Jersey, 2006, p. 81.

26 Садам Хусеин је признао да су припадници Ал Каиде радили на производњи VX-а, али да је због неуспеха у производњи изостала његова употреба у терористичке сврхе. САД и Русија су се удружиле у реорганизацији једног постројења за производњу хемијског оружја, у постројење за његово уништавање. Објекат је пуштен у рад 2009. године. Због малог капацитета, Немачка је исте године започела градњу истог таквог постројења на својој територији.

1.2. Бојни отрови ойшїеотровної дејсїва

У литератури су познати као крвни агенси који убојито дејство на жртву остварују блокирањем коришћења кисеоника из крвотока што проузрокује гушење жртве. Најпознатији представници су: цијановодонична киселина, хлорцијан, арсеноводоник, фосфороводоник и угљен-моноксид. Веома су нестабилни, а као најпознатији се јављају водоник-цијанид и цијаноген-хлорид.²⁷ Најопаснији цијаниди су цијановодонична киселина и њене соли, попут калијум-цијанида и натријум-цијанида. Изложеност цијаниду узрокује мучнину и повраћање, збуњеност, кому и смрт. Оно што делом умањује употребу цијанида у терористичке сврхе јесте чињеница да је мање токсичан од осталих хемијских агенаса и да ослобађа пару под високим притиском. Сам цијанид се апсорбује кроз гастроинтестинални тракт, очи, дисањем, а у великим количинама и преко коже.²⁸ Веома је токсичан крвни агенс и коришћен је у хемијским ратовима. Изазива непосредне повреде након контакта с очима и дисајним органима. Симптоми могу да укључују поспаност, цурење из носа, бол у грлу, кашаљ, конфузију, мучнину, повраћање, стварање едема, губитак свести, конвулзију, парализу и смрт. Због полимеризације је веома нестабилан и понекад јако експлозиван, што уједно представља и потешкоћу за његову употребу у терористичке сврхе. Оно што је битно напоменути код употребе цијаноген-хлорида јесте то да заштитне маске често не представљају довољну заштиту.

Хлорцијан се ограничено раствара у води, а добро у органским растварачима. Токсично дејство је засновано на истом механизму као и цијановодоничне киселине. Симптоми тровања појављују се веома брзо у виду сузења, отежаног дисања, несвестице, мучнине и повраћања, грчева и губитка свести.

27 Позната је чињеница да су терористи разматрали употребу бројних отровних компонената цијанида укључујући „соду“ и „potassium цијанид“. Цијаниди су соли и друга једињења цијановодоничне киселине (HCN). Оно што је карактеристично за њих јесте то да су многа једињена цијанида веома отровна, али исто тако познато је да и многа нису. Пруско плаво, на пример, користи се за штампарство и као противотров код тровања талијумом и цезијумом 137. Цијаниди су често коришћени као отрови у историји. Најпознатија је њихова примена у масовним нацистичким убиствима током Холокауста. Коришћен је за убиство Распућина и при самоубиству Адолфа Хитлера и његових сарадника (Bowman, 2007, p. 31)

28 Без обзира на количину цијанида којој је жртва изложена, исход је увек смрт, једина разлика јесте у периоду њеног наступања.

Табела 2: Карактеристике бојних отрова и њихове деловне дејства
(Цветковић, 2012, стр. 21)

Класа	Перзистентност	Симптоми	Деловање
ХИДРОГЕН-ЦИЈАНИД	Краткотрајан	Конфузно стање свести, вртоглавица, грчеви, престанак дисања	Брзо делује
ЦИЈАНОГЕН-ХЛОРИД	Краткотрајан	Конфузно стање свести, вртоглавица, грчеви, престанак дисања	Брзо делује
АРСИН	Краткотрајан	Конфузно стање свести, вртоглавица, грчеви, престанак дисања	Тек после неког времена

1.3. Бојни отрови њликавичкој дејства

Као што им и само име говори, стварају пликове на кожи изложеној њиховом дејству, као и на унутрашњим органима уколико се агенси удахну или прогутају. Смрт углавном наступа услед немогућности дисања, а зна да буде праћена и слепилом. Ови агенси су различите токсичности и они нису били оригинално развијени с намером да се користе за масовна убиства, већ им је био циљ онеспособљавање војника у рату, који би стога затражили медицинску помоћ. Самим тим би се на бојном пољу ангажовала додатна два војника који би повређеном помогли, што би утицало на смањење борбене снаге током битке. У пликавце убрајамо: луизит, азотни иперит, фозген-оксим и иперит.²⁹

Луизит се производи у великим количинама, али се ретко користи и релативно мало се зна о његовом утицају на људе.³⁰ Првенствено оштећује очи, кожу и дисајне путеве уколико дође у директан контакт с њима. Луизит је масна, безбојна течност, мада може бити и жуте и браон боје, с мирисом који подсећа на мушкатле. Лако може да продре кроз одећу, па и гуму. У контакту с кожом изазива непосредан бол и свраб с осипом и отоком. Пликови, који су слични пликовима који се добијају услед изложености сузавцу, развијају се након 12 сати. Апсорпција довољне количине луизита може да доведе до системског тровања, некрозе јетре или смрти. Удисање луизита узрокује бол, кијање, кашаљ, повраћање па и плућни едем. Гутање доводи до мучнине, повраћања и оштећења ткива.³¹

Фозген-оксим је снажан бојни отров. Сама маса овог отрова је безбојна и чврста, али нечисти узорци су често жућкасте течности. Има јак, непријатан мирис и врло иритирајућу пару. Веома је растворљив у води и корозиван.

29 D. Frouz, *Defence Against Toxic Weapons*, US Army Medical Research Institute Infection Disease, Washington, 1991, p. 64.

30 F. Bolz, K. Dudonis, D. Shulz, *The counterterrorism handbook, Tactics, Procedures, and Techniques*, CRS Press, London, 2002, p. 51.

31 A. Bevelacqua, *Hazardous Materials: Chemistry*, Delmar Cengage Learning, New York, 2005, p. 51.

До тровања фозген-оксимом може доћи уколико се он унесе удисањем, гутањем или преко коже. Ефекти тровања готово одмах наступају. Тренутно, за фозген-оксим не постоји познати противотров. Генерално, сваки третман ће мало помоћи. Оштећења коже настала дејством овог отрова могу се погрешно идентификовати као ефекат изложености сузавцу. Међутим, појава иритације на кожи услед излагања фозген-оксиду настаје брже него код изложености сузавцу, којем обично треба и неколико сати више да би довео до такве иритације коже. Стварање плућног едема³² и плућна тромбоза јесу последице које се везују за оштећење дисајних путева.

Азотни иперит је први пут ефикасно употребљен у Првом светском рату од стране немачке војске против британских, а касније и француских војника. Заштита заштитним маскама није адекватна, јер одећа не спречава његово упијање кроз кожу. Веома је истрајан агенс, који остаје у окружењу дужи период и особе које су дошле у контакт са зараженима такође се могу заразити. Оно што погодује употреби овог агенса јесте и чињеница да неколико тренутака након контакта с њим долази до стварања трајних оштећења, а да не постоји ниједан симптом који на то указује.

Табела 3: *Карактеристике бојних отрова иликавичког дејства*
(Цветковић, 2012, стр. 22)

Класа	Перзистентност	Симптоми	Деловање
АЗОТНИ ИПЕРИТ	Дуготрајан	Пече у очима, по кожи избијају пливови, мучнина, повраћање, срчана аритмија	Тек после неког времена
ФОЗГЕН-ОКСИМ	Краткотрајан	Пече у очима, по кожи избијају пливови, мучнина, повраћање, срчана аритмија	Одмах
ЛУИЗИТ	Дуготрајан	Пече у очима, по кожи избијају пливови, мучнина, повраћање, срчана аритмија	У тренутку

1.4. Бојни отрови зајушујуће дејства

Најзначајнији представници су: фозген, дифозген, гас хлор и хлорпикрин. Широко распрострањеној употреби ових отрова погодују њихово изобиље у природном окружењу и ниска цена. Редовно се користе у индустријској производњи и транспортују у гасовитом или течном стању под притиском. Тежи су од ваздуха и падају на земљу. Главни недостатак је њихова нестабилност. Најпознатији отрови из ове групе су фозген, хлор, дифозген, трифозген.³³

³² Карактеристике га екстравакуларно накупљање течности у алвеолама плућа због повишеног притиска у капиларима плућа или поремећене пропустљивости капиларно-алвеоларне мембране плућа.
³³ M. S. Mauer, *WMD Terrorism; Science and Policy Choices*, Mit Press, London, 2009, p. 51.

Фозген је безбојан гас. У малим количинама има угодан мирис попут свеже покошене траве, док је врло оштар у већим количинама. Надражује доње дисајне путеве, очи и кожу. Делује у три фазе: прва – иритација грла, кашаљ, бол у грудима, мучнина; друга – изложено лице се осећа добро; трећа – тешко дисање, јак кашаљ, накупљање воде у плућима и смрт гушењем. Уколико се лице које је било изложено дејству фозгена опорави, могућа су трајна мождана оштећења. Употребљава се као бојни отров, док се у хемијској индустрији користи за производњу боја, пестицида и метана. Примарна заштита подразумева коришћење гумених производа за заштиту делова тела и заштиту дисајних путева. За разлику од хлора, делује спорије па тако жртва може да умре 24 сата након излагања фозгену. При употреби фозген ствара бели облак паре. Испарљивост је доста велика па је погодан за употребу у зимским условима.

Хлор је жутозелени гас, око 2,5 пута тежи од ваздуха, непријатног, загушљивог мириса, веома отрован.³⁴ Користи се као средство за избељивање и дезинфекцију. Састојак је многих соли и других једињења. Веома је распрострањен у природи и може се наћи у скоро сваком живом организму.³⁵ Хлор има веома велики биолошки значај, спада у макроеlemente. У организму човека од 70 килограма налази се око 95 грама хлора. Гасовити хлор надражује систем за дисање и служне жлезде, у већим количинама изазива смрт. У ваздуху се може осетити већ у количини од 3,5 ppm, али опасна концентрација је тек преко 1.000 ppm.³⁶ Због тих особина је коришћен као бојни отров у Првом светском рату. Да би се неутралисао, удишу се паре етанола или разблаженог раствора амонијака. При употреби производи жутозеленкасти облак паре. Што је већа изложеност хлору, симптоми су озбиљнији и брже наступају.

Табела 4: *Карактеристике бојних отрова загушујуће дејства*
(Цветковић, 2012, стр. 23)

Класа	Перзистентност	Симптоми	Деловање
ФОЗГЕН	Краткотрајан	Иритација очију и грла, едем плућа, очајничко хватање ваздуха	Тек после неког времена
ДИФОЗГЕН	Краткотрајан	Иритација очију и грла, едем плућа, очајничко хватање ваздуха	Променљиво
ХЛОР	Краткотрајан	Иритација очију и грла, едем плућа, очајничко хватање ваздуха	Тек после неког времена

34 J. R. Neuer, o. c., p. 54.

35 Хлор се доста користи за израду продуката који се користе у свакодневном животу – боје, намирнице, инсектициди, пластичне масе, нафтни продукти, лекови, растварачи и бојни отрови. Користи се и за добијање хлорног креча и брома.

36 В. Цветковић, 2012, o. c., стр. 64.

Хемијско оружје је пратило људску цивилизацију од њеног зачетка до данас. Оно је најстарије и има најмасовнију ратну и свакодневну примену у убицајеном животу, о чему сведоче бројни изнети примери. Употреба хемијског оружја од стране терористичких група је реална, имајући у виду чињеницу да би одређене државе могле директно испоручивати хемијско оружје терористичких групама, као и недовољно обезбеђена складишта хемијских оружја.

1.5. Бојни отрови психохемијског дејства

Група отрова која мења или оштеђује психу и чула отрованих људи. Ову групу отрова представљају ВЗ отров, нека оргоанофосфорна једињења, алкалоиди неких биљака (мескалин и псилоцибин) и полусинтетско једињење LSD-25.³⁷ То су једињења која имају специфично дејство на централни нервни систем. То дејство се манифестује у нарушавању физичког стања човека (координација покрета, привремено слепило) или у деформацији психичког стања (страх, халуцинације). Претпоставља се да је механизам токсичног дејства ових бојних отрова у вези са смањеном активношћу неких фермената централног нервног система, уз нарушавање процеса предаје нервног импулса у ћелијама можданог типа.

1.6. Бојни отрови надражујуће дејства

Делују на кожу и слузокожу носа, уста, горњих дисајних путева, путева за варење. Спадају у групу краткотрајних токсичних хемикалија. Не подлежу забрани и даље се развијају. Производе привремене физиолошке или менталне последице, или и једне и друге, које чине да је појединац онеспособљен у обављању својих активности. Креирани су с намером да се благовремено спрече веће жртве, тако што делују с ефектом умирења, дезоријентисаности па чак и привремене парализе. Ови агенси не убијају нити доводе до трајних оштећења, већ производе пролазне ефекте који трају неколико сати или дана и који омогућавају опоравак без било каквог лечења. Оно што карактерише ову врсту агенаса јесте њихова прилагодљивост за складиштење. У употреби ових агенаса до сада је страдао 1% жртава, али овај податак се приписује чињеници да свака особа различито реагује на њих. Њихова примена је опасна у затвореном простору уколико се користе у великој дози или ако дође до несреће при руковању и употреби. Сам термин „онеспособљен“, када се користи у општем смислу, не одговара појму „особа с инвалидитетом“, који се користи у медицини и који означава неспособност у обављању задатака због физичких или менталних оштећења. Под надражљивцима се подразумевају сузавци и кијавци.

Сузавци надражују слузокожу очију и горњих путева органа за дисање, изазивајући јако сузење, пецкање и бол у очима и носу. У сузавце спадају:

37 A. Gary, T. Jeremy, *Jihadist and Weapons of Mass Destruction*, CRS Press, 2009.

хлорацетофенон, CS, бомбензилцијанид и хлорпикрин. Кијавци надражују слузокожу горњих путева органа за дисање, изазивају бол у грудима и повраћање. Познати кијавци су: адамсит, дифенилхлорарсин и дифенилцијанарсин.

2. Историјат хемијског оружја

У време првих ратова међу племенима и народима у историји је забележена употреба хемијског оружја. Прва употреба оружја које би се могло окарактерисати као хемијско оружје потиче из 429. године пре н. е., када су Спартанци за време Пелопонеског рата на највишим тачкама бојног поља палили сумпор да би створили отровна испарења.³⁸ Византинци су успели да усаврше „Грчку ватру“ тако да је она могла да дејствује као ефикасно загушујуће средство. Беотски војсковођа Папугоудас је помоћу повољног ветра и импровизованих уређаја облацима дима истерао Атињане из утврђења Делион и заузео град.³⁹

Прва масовна употреба хемијског оружја није забележена све до Првог светског рата. Французи су 1914. напали немачке снаге гранатама које су садржале сузавац, а Немци су им одговорили артиљеријским гранатама које су садржале гас.⁴⁰ Од овог периода производња хемијских агенаса је ескалирала. Мешавине фозгена су ушле у употребу, а Британци, Руси и Американци су се укључили у хемијски рат.

У последњој деценији, најмасовнија употреба хемијског оружја се повезује с терористичким нападом на подземну железницу у Токију, 20. марта 1995. године. Наиме, чланови религиозне групе и култа Аум шинрикјо, који верују у Армагедон, поставили су контејнере са сарином, који су сами направили, на вагоне. Између пет и шест хиљада људи било је изложено нервном агенсу. Дванаесторо је преминуло, а мали број цивила је имао трајна мождана оштећења. Исти култ је јуна 1994. расуо сарин по граду Мацумото западно од Токија. Око 300 људи је било изложено, а седморо је изгубило живот.

Велики број комерцијалних хемикалија може се искористити као импровизовано хемијско оружје.⁴¹ На пример, фозген, који је коришћен као хемијско оружје у Првом светском рату, употребљава се као масовна хемикалија у производњи комерцијалне пластике. Соли цијанида се у великој количини користе у процесима вађења руда метала, док се концентровани хлор обично транспортује кроз велике градске области.

Дакле, историјски гледано, хемијско оружје је коришћено у потпуно другачијем амбијенту и није имало стратегијски ефекат за разлику од употребе

38 M. S. Mauer, *о. с.*, р. 74.

39 *Ibidem*, стр. 53.

40 J. R. Heyer, *о. с.*, р. 41.

41 У терористичким нападима могу се користити индустријске токсичне хемикалије које се користе за потребе хемијске индустрије, фармације, пољопривреде и других грана привреде. Ове материје се могу купити у слободној продаји на пијацама и у пољопривредним апотекама (Мауер, 2009, 62).

хемијског оружја у XXI веку. Хемијско оружје је током историје много пута осуђивано и забрањивано. Француска и Немачка су у Стразбуру, 1867, потписале први договор о забрани употребе ових средстава у ратне сврхе. Након овог договора уследиле су, 1868, Петербуршка, а затим 1974. и Бриселска декларација о забрани примене бојних отрова у војне сврхе. До потпуне забране употребе хемијског оружја долази 1907, када је потписана позната Хашка конвенција, коју САД нису потписале. Конвенција о забрани свих врста отрова у ратне сврхе потписана је 1925. у Женеви. Ову конвенцију нису потписале САД, Јапан и тадашњи СССР. Упркос свим овим покушајима забране, производња бојних отрова и научноистраживачки рад на његовом усавршавању нису никада престајали.

3. Карактеристике и начини употребе хемијског оружја у терористичке сврхе

Позитивне карактеристике хемијског оружја повећавају ризик његове употребе у терористичке сврхе. Документа која су одузета из кућа у којима су боравили припадници Ал Каиде у Авганистану илуструју напоре терористичке групе да употреби хемијско оружје. У пронађеним плановима, предвиђена је производња огромних количина хемијског оружја с детаљним нацртима и водичима, како произвести средства пуњена хемијским агенсима, која ће усмртити хиљаде људи. Поједина документа објашњавају на ком месту треба поставити средство или хемијски агенс да би био што делотворнији.⁴²

Примена хемијског оружја је могућа из цистерни, граната, мина, бомби, ракета, магњеника, димних кутија и других средстава. Великој распрострањености употребе хемијског оружја доприноси и чињеница да се оно не мора налазити у чистом стању да би довело до жртава, као и да последице употребе наступају брзо.

Поједини стручњаци се не слажу да би сваки терористички напад хемијским средствима био подједнако успешан. Агенси који убијају људе и животиње морају бити распршени у облику аеросола који се могу удахнути, а да би честице ушле у тело кроз плућа, морају имати између једног и пет микрона у пречнику. Експерти се не слажу с проценама да би терористи успели да направе такве аеросоле. С друге стране, недостаци његове употребе, поред његове нестабилности, јесу: неопходна стручност и опрема за производњу, посебне процедуре за руковање као и опасности које постоје при производњи и коришћењу.⁴³

42 C. Cindy, *Terrorism in the Twenty First Century*, Pearson Education, New Jersey, 2003, p. 272.

43 Терористичке групе би могле да унајме неког експерта који је у својој земљи остао незапослен и спреман је да прода своју експертизу за одговарајућу суму новца. Терористичке групе које у своје редове привуку или за новац ангажују тако оспособљене хемичаре лако ће произвести борбене агенсе. По тврдњи једног албанског војног званичника, у Албанији је 1997. покрадена одређена количина хемијског оружја из војних магацина, а таква количина хемијског оружја представља озбиљну опасност по здравље (Larsen, 2010, p. 42).

Брза идентификација хемијског агенса не може се увек извршити, па се његово препознавање врши по симптомима које изазивају: асфиктични синдром – кардиоваскуларне манифестације настале због ткивне хипоксије – цијаниди; холинергични синдром – инхибиција холинестеразе – нервни агенси; иритација плућа – загушљивци; промена на кожи – пликавци.⁴⁴

Најзначајније особине хемијског оружја су: тешко се открива у организму и ако се ради о нападу на појединачну особу, тешко је утврдити да је смрт била вештачка; време смрти се може прорачунати у зависности од врсте, начина уношења и унете количине; терориста има велике шансе да се непримећено удаљи и преживи тај напад.

Карактеристике хемијског оружја, које као магнет привлаче терористичке групе да га искористе у сврхе својих циљева, јесу следеће: ово оружје не проузрокује физичка оштећења; може се искористити за дејство по објектима, иако се не зна њихова прецизна локација; савршено је за коришћење у отвореном простору као и у возилима, објектима, склоништима која нису херметички затворена и под натпритиском; у стању је да нанесе озбиљне здравствене проблеме и патње великом броју људи који захтевају за збрињавање и лечење велике болничке капацитете; време деловања је ограничено и може се приближно прорачунати, а сваки напад изазива панику; по истеку времена дејства не захтева се деконтаминација.

Лоше карактеристике хемијског оружја су немогућност тачне процене ефеката дејства, јер им ефикасност зависи од метеоролошких услова, обучености и заштитних средстава и могу представљати опасност за саме терористе ако ветар промени правац. Опште карактеристике хемијског оружја које су препоручљиве да би оружје било ефикасно су: висока токсичност (малим количинама изазивају се тровања великог броја људи), различито токсично деловање (делује на различите органе), има скривено почетно дејство, немогуће га је опазити чулима, постојано је на земљишту и у ваздуху, слаба могућност детекције и идентификације.⁴⁵

Токсичне материје, као активна компонента хемијског оружја, могу бити примењене: употребом хемијске муниције, ракета и авио-бомби; употребом термичких агрегата⁴⁶ и уређаја за поливање или распршивање; употребом мина и фугаса, отровнодимних кутија, хемијских ручних бомби и других диверзантских средстава. Многе компоненте за производњу које се налазе у слободној широкој продаји за индустријске сврхе као и детаљне информације о томе како се прави хемијска лабораторија умногоме подстичу његову употребу од стране терористичких група.

44 A. Gary, T. Jeremy, *o. c.*, p. 47.

45 A. Bevelacqua, *o. c.*, p. 91.

46 Користе високу температуру за распростирање токсичних хемикалија, при чему се токсична хемикалија обично налази у саставу пиротехничке смеше која се активира одговарајућим упаљачем да би наступило сагоревање. Код механичких хемијских агрегата токсична хемикалија се избацује под притиском кроз отвор у атмосферу (Blum, 2002, p. 79).

Закључак

Хемијско оружје има велики разорни потенцијал који се може искористити у терористичке сврхе. Томе посебно доприноси велики број токсичних хемикалија, које се на различите начине и уз помоћ различитих средстава за њихову примену, могу искористити. Терористичке групе су већ више пута искористиле хемијско оружје. Међутим, будућност са собом доноси још деструктивније комбинације употребе токсичних материја. Хемијско оружје се константно развија и унапређује.

Притом, терористичке групе морају, на првом месту, изабрати хемијски агенс, а након тога начин његове доставе и дисеминације, која зависи од облика, величине агенса и врсте терористичког циља и сврхе напада. Приликом избора агенса посебно се води рачуна да се њиме може остварити стварни или психолошки ефекат на човека. Разматрају се, такође, и критична места преко којих се може уносити и вршити дисеминација агенса, као нпр. системи за вентилацију, подруми, пролази, дворане и складишта.

Посебну пажњу терористичке групе обраћају на биолошка и физичко-хемијска својства хемијског оружја. У зависности од саме идеје терористичког напада, биће употребљена она врста хемијског оружја која у потпуности испуњава све услове у погледу: дисеминације, просторности деловања, трајања дејства, средине, степена контаминације.

Терористичке групе на различите начине могу доћи до хемијског оружја. Могу украсти из магацина, произвести сами, или им пак може дати држава. Вероватноћа да буде употребљено у терористичке сврхе много је већа у односу на остало оружје за масовно уништавање.

Литература

1. Bevelacqua, A., *Hazardous Materials: Chemistry*, Delmar Cengage Learning, New York, 2005.
2. Bevelacqua, A., Richard, S., *Terrorism Handbook for Operational Responders*. NY, Delmar – Thomson Learning, Albany, 1998.
3. Blum, A., *Nonstate Actors, Terrorism and Weapons of Mass Destruction*, University of Maryland, 2002.
4. Bolz, F., Dudonis, K., Shulz, D., *The counterterrorism handbook, Tactics, Procedures, and Techniques*, CRS Press, London, 2002.
5. Bowman, S., *Weapons of Mass Destruction; the Terrorist Threat*, CRS Report for Congress, USA, 2007.
6. Cindy, C., *Terrorism in the Twenty First Century*, Pearson Education, New Jersey, 2003.
7. Цветковић, В., *Управљање у ванредним ситуацијама изазваним злоупотребом оружја за масовно уништавање*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
8. Цветковић, В., *Интервенцио-сијасилачке службе у ванредним ситуацијама*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2013.

9. Цветковић, В., Поповић, М., „Могућности злоупотребе оружја за масовно уништавање у терористичке сврхе“, *Безбедности*, 2/2011, 2012, стр. 149–168.
10. Frouz, D., *Defence Against Toxic Weapons*, US Army Medical Research Institute Infection Disease, Washington, 1991.
11. Gary, A., Jeremy, T., *Jihadist and Weapons of Mass Destruction*, CRS Press, 1999.
12. Heyer, J. R., *Introduction to CBRNE Terrorism; an Awareness Primer and Preparedness Guide for Emergency Responders*, Red Hat Publishing, New Jersey, 2006.
13. Hildebrand, M., Glorioso, E., *Operations Security for Special Operations Teams*, Maryland, International Association of Fire Chiefs, Hazardous Materials Response Teams Conference, Towson, 2000.
14. *Конвенција о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја*, Хаг, 1993.
15. Larsen, M. R., *Al Qaeda Weapons of Mass Destruction Threat: Hype or Reality*, Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, 2010.
16. Mauer, M. S., *WMD Terrorism; Science and Policy Choices*, Mit Press, London, 2009.
17. Радић, В., *Ојасне мајерује*, Панпласт, Београд, 2011.

POSSIBILITY OF ABUSE OF CHEMICAL WEAPONS IN TERRORIST ACTIVITY

Vladimir Cvetkovic

Marija Popovic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Allen Sadiyeh

Faculty of Security Studies, University of Belgrade

Chemical weapons is one of the most destructive weapons of mass destruction, as evidenced by the consequences, unpredictability and diversity of activity. Historically speaking, have always been treated as a dishonest means to conduct the struggle, and as such forbidden. However, despite all the restrictions, terrorist groups every day trying to find modalities of procurement and its use. Main features and hidden action period, a great attention to chemical weapons compared to conventional weapons, in deciding, by terroristic groups on weapons that would make an act of terrorism. The use of chemical weapons for terrorist purposes could seriously undermine and jeopardize the national security of a state. Knowing the basic characteristics of the weapon is crucial to take measures to protect life and health, and environment. Considering the chemical structure, toxicity, characteristics and actual use of chemical weapons, it is impossible to make a universal distribution that covers all their essential properties. This paper defines the concept of chemical weapons with special emphasis on the history of its use in war and peace. It discusses the classification of all existing chemical weapons, with particular focus on its most famous representatives. Finally, we describe the main characteristics and methods of its use for terrorist purposes.

МИГРАЦИЈА КАО БЕЗБЕДНОСНА ПРЕТЊА И ОДГОВОР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Данијела Спасић

*Криминалистичко-полицajsка академија, Београд**

Апстракт: Теоријски оквир овог рада је концепт социјеталне безбедности, који омогућава изучавање миграције (легалне/нелегалне) као безбедносне претње с новог аспекта. Теоријска расправа о утицају миграције на промену идентитета биће емпиријски уобличена студијом случаја ЕУ и анализирањем начина којим се ова политичка организација супротставља овој савременој безбедносној претњи. У раду ће акценат бити стављен на институционалне мере, као и на ставове и изјаве политичких представника ЕУ у смислу заштите европског идентитета.

Кључне речи: миграција, безбедносна претња, ЕУ, FRONTEX

1. Концепт социјеталне безбедности

У оквиру копенхашке школе у студијама безбедности развијен је теоријски оквир који се најчешће користи за објашњење ширења истраживачког поља традиционалног схватања безбедности. Тако професор Бери Бузен проширивање концепта безбедности објашњава секторском анализом у оквиру које прави разлику између војног, политичког, економског, социјеталног и еколошког сектора.¹ Оно што је ново у овом приступу јесте то што се, поред класичног војнополитичког одређења, уочавају и три нова домена у изучавању безбедности. Економски сектор односи се на трговину, производњу и финансије. Социјетални сектор односи се на идентитете заједница, а еколошки сектор тиче се односа људи према биосфери, а све то у контексту проучавања и разумевања безбедности.

Ова реконцептуализација, сада већ традиционалног поимања безбедности, иницирала је уобличавање новог схватања у којем се заједница, односно њен идентитет представља као централно питање целог концепта. Према томе, тек Бузенова секторска анализа ствара предуслове за формулисање посебног

* danijela.spasic@kpa.edu.rs.

1 Barry Buzan, Ole Waever, Jaap De Wilde, (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Linne Reinner Publishers, p. 7.

концепта – концепта социјеталне безбедности, који идентитет заједница поставља на пиједестал безбедносне парадигме.

Развој овог концепта последица је чињенице да „концепт националне безбедности није решио све тензије које постоје у друштву као најсложенијем људском колективитету“.² Друштво схваћено као тоталитет чине друштвене заједнице које сада постају референтни објекти, а идентитет вредност која директно произлази из тог референтног објекта. У том смислу може се и направити аналогија између концепта националне и социјеталне безбедности. Наиме, оно што су држава и суверенитет у државоцентричном схватању безбедности, то су заједнице и идентитет у социјеталноцентричном схватању безбедности.

„Социјетална безбедност се односи на способност друштва да очува своје суштинске особине услед променљивих околности и упркос могућим и стварним претњама.“³ Дакле, једна заједница може сматрати да јој је угрожена безбедност када јој је угрожен идентитет. Идентитет опет схватамо као „скуп идеја и пракси које одређене појединце идентификују као припаднике једне социјалне групе“.⁴ Ове групе, дакле, повезује заједнички етно-религијско-историјско-културолошко-језички идентитет, што их чини посебном друштвеном заједницом.

Неколико ствари је овде од значаја. Прво, референтни објекти су друштвене заједнице. Друго, вредност која се штити је, наравно, идентитет, односно етнокултуролошка особеност и разноликост тих заједница. И треће, све друштвене појаве и процеси који угрожавају идентитет тих заједница могу се представити као безбедносне претње.

2. Миграција – термилошко одређење

Концепт социјеталне безбедности не треба мешати с појмом социјална безбедност/сигурност (*social security*), који се „односи на појединце и углавном се тиче економије, а социјетална безбедност тиче се заједнице (*collectives*) и њиховог идентитета“.⁵

Друга разлика у смислу односа социјетално–друштвено, коју професор Бузен истиче, јесте та што се „термин друштво користи да означи шири, али и нејасно одређени појам становништво (*state population*), а који се може односити и на групе које немају свој идентитет“.⁶ Тако, на пример, становништво Судана чине подједнако и Арапи и афрички црнци, па се не може говорити о јединственом суданском идентитету.

2 Зоран Кековић, Желимир Кешетовић, „Друштвена безбедност у Србији“, *Српска политичка мисао*, 20 (1–2), 2008, стр. 182.

3 Hough, Peter, (2004), *Understanding global security*, Routledge, p. 106.

4 Панић, Бранка, (2009), „Социјетална безбедност – безбедност и идентитет“, *Безбедности Зайагнои Балкана*, 13, стр. 33.

5 Barry Buzan, Ole Waever, Jaap De Wilde, (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Linne Reinner Publishers, p. 120.

6 *Ibidem*, p. 120.

Зато се појам социјеталан користи само за оне заједнице које имају аутентичан идентитет. А манифестовање идентитета с којим се неки појединац родио или га је касније прихватио узима се као критеријум за сврставање тог појединца у одређену заједницу. Због свега наведеног знатно је исправније користити појам „заједница“ у контексту социјеталне безбедности, него „друштво“ или „друштвена група“.

Такође се и појам нације двојако схвата. Неки аутори нацију виде као становништво које живи на одређеној територији и лојално је тој држави, односно признаје врховну власт те државе. Док други, па и професор Бузен, нацију виде као „етничку и органску заједницу истог језика, крви и културе“;⁷ чији би се идентитет у значајној мери променио уколико би дошло до веће миграције неке друге друштвене заједнице.

Миџрација или сеоба јесте израз којим се описује физичко кретање људи из једног подручја у друго подручје, најчешће преко великих удаљености и/или у великим групама. Кроз историју су се миграције догађале у облику добровољних миграција унутар једне области или између више њих, те присилних миграција (које укључују феномене као што је трговина робљем и етничко чишћење). Људи који се налазе у миграцији називају се *миџранџи*, а у зависности од контекста, односно, карактера миграције могу бити: *емиџранџи* (исељеници), *имиџранџи* (усељеници) или *досељеници*.

Миграције су имале значајан утицај на људску историју било у облику брзог освајања, било кроз постепену културну инфилтрацију (за то се као пример обично наводи пад Западног римског царства); миграције у облику колонизације су пак значајно измениле свет (било да је реч о праисторијским колонизацијама, било колонизацијама Америка и Аустралије у новијем добу). Популациона генетика, односно технике чије је пионир Луиџи Лука Кавали-Сфорца,⁸ у XX веку почела је да објашњава историјске обрасце људских миграција.

У данашњем свету се обично разликују четири главна типа миграције:

- сезонска људска миграција, обично везана уз пољопривредне делатности или годишње одморе;
- миграција од руралних према урбаним подручјима, обично везана уз земље у развоју које пролазе кроз процес индустријализације и урбанизације;
- миграција од урбаних подручја према субурбаним подручјима, обично везана уз развијене земље и мотивисана високим трошковима живота и нижим квалитетом живота у градским центрима, позната као супурбанизација; и
- међународна миграција.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *La evolucion de la cultura Luigi Luca Cavalli-Sforza*, Editorial Anagrama, 2007, <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/1009/1/Resena%20La%20evolucion%20de%20la%20cultura.pdf> (приступљено 15. маја 2014).

Дакле, колоквијално речено, миграција је када популација *X* буде „преплављена или разблажена“ од стране популације *Y*. Заједница *X* више неће бити иста, јер ће се променити њен идентитет због промене састава популације, односно због промене њене демографске структуре (нпр. миграција Кинеза на Тибет или миграција Руса у Естонију).⁹

Подаци говоре да годишње 3–5 милиона дошљака из Африке, Југоисточне Азије, с Индијског полуострва и из Латинске Америке тежи да стекне стално место боравка у земљама тзв. златне милијарде.¹⁰ Миграција – премештање великих маса људи у потрази за послом, пристојним условима живота и безбедношћу – својствена је процесу глобализације, а познати социолог Ентони Гиденс убраја је у ризике високог степена.¹¹

3. Миграција као безбедносна претња

Миграција се често карактерише двосмислено. Милиони „гастарбајтера“, радника из Турске, Југославије и Грчке, својим су радом значајно допринели немачком економском чуду шездесетих година XX века. Милиони нових миграната подупиру моћан економски и интелектуални потенцијал САД. Али, ти исти милиони миграната су до непрепознатљивости изменили изглед европских градова, уносећи у културу „користи, марљивости и индивидуализам“, елементе социокултурног изолационизма и нетрпељивости према либералним традицијама. Велики проблем за Француску, Велику Британију и Белгију јесте непостојање воље великог дела миграната да се интегришу у друштво реципијента, под условима прихватања савремене политичке културе и укључивања у грађанску нацију. Велику претњу представља распрострањавање криминалних енклава миграната, повезаних с „црним“ бизнисом, кријумчарењем, трговином наркотицима, проституцијом и економским ропством.¹²

Европске државе и САД уверавају остатак света да је контролисаним миграцијама могуће стећи значајну економску и социјалну корист, стабилизovati економски раст и развој плуралистичке демократије. С друге стране, ако је миграција неконтролисана, може се упасти у низ социјалних и политичких конфликта. То нису избегла чак ни друштва с демократским традицијама и ефикасним институцијама социјализације и интеграције. Неконтролисана миграција, на пример, у Русији, почела је с распадом Совјетског Савеза, и требало је више деценија да државни органи и друштвене структуре макар

⁹ Barry Buzan, Ole Waever, Jaap De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Linne Reinner Publishers, 1998, p. 121.

¹⁰ Земље Европске уније.

¹¹ Александар Дегтјарјев, Игор Дјачук, „Неконтролисана миграција као претња безбедности Русије“, *Нова српска љолићичка мисао*, доступно на: www.evrazia.org/article/1910 (приступљено 21. фебруара 2012).

¹² *Ibidem*.

скицирају приступе за оцењивање тог унутрашњег фактора руског живота.¹³ С муком усвојени систем регистрације миграната садржи процедуре обавештавања, и не може чак ни приближно да се сматра за механизам нормативног регулисања миграције, њеног подстицања или ограничавања.

Перцепција миграције као претње националној безбедности свакако је повећана у последњих неколико година, делом као одговор на брз пораст броја међународних миграната (214 милиона у 2010, према Међународној организацији за миграције), а делом као однос према „нерегуларним“ или „илегалним“ имигрантима (према проценама, њих има 30–50 милиона широм света).

Означавање неке појаве као претње безбедности има значајне импликације на законодавни, нормативни и политички систем и условљава увођење одређених процедура као оправданог одговора на претњу. У контексту миграција, на пример, одговор релевантних делова система подразумева увођење посебног надзора, притвора, депортације и/или рестриктивнију политику.

Имајући у виду евентуалне последице, треба се упитати да ли, и ако јесте, када то миграција заиста представља претњу по националну безбедност. Уобичајени одговор на ово питање јесте да миграција може бити средство/начин за улаз терориста и криминалаца, или за ширење заразних болести. То су опасно обмањујуће перцепције, али ипак распрострањене. Прво, постоји веома мало доказа да из било које земље у свету постоји већа концентрација терориста, потенцијалних терориста или криминалаца међу популацијама миграната него међу локалним становништвом. Слично томе, само у врло изузетним околностима пронађени су мигранти – носиоци болести који су претили да заразе значајан број људи. Друго, етикетирање миграната као лица с „нечистим намерама“ без доказивања таквог става ризикује даље антагонизирање домаће јавности према њима. Треће, фокусирање само на ове „екстремне случајеве“ ризикује скретање пажње са околности у којима миграције заиста могу да представљају реалну претњу по националну безбедност.

Илегалне миграције, на пример, могу да се посматрају као подривање државног суверенитета, због чега свака држава има право да контролише ко прелази њене границе и има пребивалиште на њеној територији. Чињеница је, међутим, да већина нерегуларних миграната широм света није прешла границу без дозволе, него да остаје или ради без дозволе. Ипак, уколико држава не успева да контролише и да управља ризицима миграције, она подрива поверење јавности у интегритет владине политике. Растући тренд кријумчарења миграната и трговине људима могу да представљају истинску претњу реду и закону, посебно тамо где су повезани с организованим криминалом и где се укрштају с кретањем нелегалне робе, укључујући оружје и дрогу. У овом случају, то јесу мигранти, али они који их користе су криминалци.

Долазак великог броја миграната, посебно из веома различитих друштвених или културних средина, које заједница не може примити, може представљати

13 *Ibidem*.

озбиљне изазове за социјалну кохезију. Све то може имати практичне импликације по државу и утицати, на пример, на алокацију ресурса, али и концептуалне импликације везане за моделе интеграције миграната и национални идентитет. Мигранти могу да се такмиче с домаћим становништвом на тржишту рада, што може изазвати њихову негативну реакцију, посебно у периоду рецесије. Насељавање већег броја људи у ограниченом простору и у дужем периоду, као што је то случај с оснивањем логора за избеглице и интерно расељена лица, може имати штетан утицај на локалну средину и становништво.

Другим речима, миграција као претња безбедности држава није систематска, она се као таква јавља у одређеним околностима (у великим размерама, током периода рецесије, окупља групе људи из различитих економских, историјских и културолошких средина, без икаквог претходног контакта итд.).

Неке од поменутих околности препознају се, на пример, у јужној Италији: доласци миграната одвијају се у неправилним временским размацама, при чему је њихов број тешко претпоставити. С друге стране, бројеви су и даље релативно мали – иако постоји реална забринутост због далеко већег броја који се очекује у блиској будућности, већина миграната је пореклом из земаља с блиским историјским, политичким, социјалним везама с Италијом. Притом се не може тврдити да долазак миграната у јужну Италију заиста представља озбиљну претњу било којој земљи у Европи изван Италије.

Разумевање миграције као безбедносне претње заснива се на уочавању њених могућих импликација на национални безбедносни систем. Према Бет Ферис, миграције пре свега са собом носе хуманитарну кризу, заједно с мигрантима којима је потребна помоћ и/или избеглицама које траже заштиту.¹⁴ Другим речима, миграција представља реалнију претњу људској безбедности него националној безбедности.

4. Одговор Европске уније на миграцију као безбедносну претњу

Један од доприноса социјеталног концепта безбедности јесте то што омогућава да и миграцију проучавамо као безбедносну претњу. Али нам тек концепт секуритизације омогућава да у потпуности разумемо везу између миграције и безбедности, односно „омогућава да докучимо субјективну димензију секуритизоване миграције“.¹⁵

Ипак, стављање миграције у фокус студија безбедности није тековина копенхашке школе. И раније је миграција изучавана, додуше с различитих аспеката и с различитим циљем. Наиме, међудржавно кретање људи и промена

14 Beth Ferris Documents Syrian Refugee Crisis at Camps in Turkey, www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2013/10/beth-ferris-documents-syrian-refugee-crisis-at-camps-in-turkey (приступљено 23. јуна 2014).

15 Bourbeau, Philippe, *Migration and Security: Securitization theory and its refinement*, draft for ISA-San Diego, March 2006, p. 9.

демографске структуре неке земље раније су проучавани само као фактор који може преко бирачког права или својом спремношћу за одбрамбени рат утицати на политику земље у коју су дошли или из које су отишли ти људи. Тек касније конституисањем идентитета као вредности социјеталног референтног објекта, миграција добија нови смисао, па се и јавља потреба за њеном секуритизацијом, а све ради заштите одређеног (друштвеног/националног) идентитета.

Међутим, како Европску унију карактеришу добар животни стандард, висок друштвени бруто производ,¹⁶ развијене демократске процедуре, као и широко развијена и поштована људска права и слободе, ЕУ је веома привлачна за све грађане, а не само за оне који крше неки закон. Исто тако, она представља веома примамљиву средину за живот не само за грађане европских земаља које нису чланице уније него и за становнике оних држава који нису ни на европском континенту. Масовна миграција нпр. становника блискоисточних земаља у тако пожељно место за живот сигурно да би утицала на идентитет европских заједница. Јер би „нови“ становници земаља ЕУ са собом донели и нови културни и религијски идентитет, али и животни стил који се драстично разликује од европског.

Често се ЕУ не представља само као наднационална економско-политичка организација, него и као „европска породица народа“.¹⁷ Породица која окупља народе Старог континента, а који деле сличне вредности, идеје, културу, историју, традицију, па зашто не рећи, и хришћански идентитет.

Процена је да у ЕУ живи око 16.000.000 муслимана,¹⁸ а „сигурно да би већи број припадника ислама променио идентитет европских земаља“.¹⁹

О овој тенденцији отворено говоре званичници Европске уније, а најгласнији су свакако политички представници Немачке, Француске, Холандије, Аустрије и Бугарске,²⁰ који таквом реториком практично секуритизују пријем Турске у Европску унију.

16 Друштвени бруто производ *per capita* просечног грађанина ЕУ износио је 33.900 америчких долара (2007); 34.100 (2008); 32.600 (2010), а највећи национални доходак по глави становника је у Луксембургу, Ирској, Данској, Аустрији, Финској...

www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html (приступљено 27. јануара 2011).

17 Ово је део реченице из говора о европској перспективи британске премијерке Маргарет Тачер (Margaret Thatcher) од 20. септембра 1988. – „I believe it is not enough just to talk in general terms about a European vision or ideal. If we believe in it, we must chart the way ahead and identify the next steps. [...] Let Europe be a family of nations, understanding each other better, appreciating each other more, doing more together but relishing our national identity no less than our common European endeavour.“
www.margarethatcher.org/document/107332 (приступљено 29. јануара 2011).

18 Податак са сајта: www.islamicpopulation.com/Europe/europe_general.html (приступљено 28. јануара 2011).

19 Zuhul Yesilyurt Gündüz, (2007), „Europe and Islam: No Securitization, Please!“, *International Policy Analysis – October*, p. 3.

20 Бугарска прети да ће блокирати захтев Турске за пријем у ЕУ уколико Анкара не исплати више милијарди евра на име одштете за протеривање више стотина хиљада бугарских држављана у време Отоманског царства 1913. са западне стране Босфора.

www.mondo.rs/s157346/Svet/Sofija_i_Berlin_prete_turskom_clanstvu_u_EU.html (приступљено 27. јануара 2011).

Турска као евроазијска земља са скоро 78 милиона становника²¹ још од 1964. константно изражава жељу за пријем у раније Европску економску заједницу, а данас Европску унију. Ипак, формални преговори за пријем Турске у ЕУ почели су тек 3. октобра 2005. године.

Европска комисија за проширење у свом годишњем извештају за 2009.²² констатује да је Турска остварила значајан напредак у многим до тада спорним областима. Међутим, истом приликом истиче да је потребно још много тога да се уради како би Турска заслужила статус пуноправног чланства у ЕУ.

„Нерешена права мањина, права жена, синдиката, медијских слобода, непотпуне економске реформе и никад нормализовани односи са Републиком Кипар“²³ означени су као препреке које у овом тренутку не омогућавају напредак Турске у ЕУ интеграцијама.²⁴

Наиме, Турска је 1974. заузела трећину кипарског острва, прогласила Турску Републику Северни Кипар и прекинула све билатералне односе с Републиком Кипар. Првог маја 2004. ова острвска земља (у пуном саставу) постала је чланица ЕУ, али су турске луке и аеродроми остали недоступни за кипарске/ЕУ бродове и авионе. Зато објективан проблем за пријем Турске у Европску унију јесу нерешени односи с Кипром, али и ништа мање значајан страх Европе од прилива нових муслиманских миграната.

У вези с овом тврдњом интересантна је изјава коју је немачки сенатор Тило Зарацин дао за *Лешер инџернешенел*, а пренеле су *Вечерње новости*.²⁵ „Турци освајају Немачку, као Косовари (косовски Албанци) Косово – високим наталитетом! Не могу да одам признање неком ко живи од (социјалне помоћи) државе, а да ту исту државу не прихвата, не брине за образовање своје деце и стално производи нове девојчице у ферецама.“²⁶

Заменик канцелара и министар спољних послова СР Немачке Гвидо Вестервеле у посети Турској, у јулу 2010, рекао је да „када би се о том питању расправљало данас, Турска не би могла да уђе у Европску унију“, али, такође, додао је да је не треба ни разљутити, „јер је наш интерес да се Турска оријентише ка Европи“.²⁷

21 Према последњим подацима, од јула 2010. у Републици Турској живи 77.804.122 становника, што је чини 17. најмногољуднијом земљом на свету.

www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html (приступљено 28. јануара 2011).

22 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf (приступљено 27. јануара 2011).

23 *Ibidem*.

24 Истом приликом указано је и на позитивне помаке међу којима су похваљени: унапређење односа с Јерменијом, отварање курдског телевизијског канала, усвајање закона по којем и војна лица могу одговорати пред цивилним судовима...

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf (приступљено 29. јануара 2011).

25 Немачки сенатор касније се извинио турској заједници у Немачкој због ове изјаве.

26 www.novosti.rs/vesti/planeta.70.html:253204-Tilo-Zaracin-Osvajaju-ka-Kosovari (приступљено 26. јануара 2011).

27 www.turkishweekly.net/news/105204/westerwelle-visits-turkey-delivering-cautious-quot-no-quot-to-eu-accession.html – У овом чланку такође је наведено да се баварски коалициони партнер у влади Немачке

Занимљиво становиште изнео је и француски председник Никола Саркози о потреби ограничења даљег процеса проширења ЕУ по географском критеријуму, ради оптималнијег функционисања по принципу Европа – Европљанима. „Моје мишљење је познато и није се променило. Сматрам да Европа мора да има своје границе, јер је то услов за праву политичку Европу која не би била само економска Европа.“²⁸

Интересантну изјаву председник Саркози дао је и у разговору с председником САД Бараком Обамом на самиту ЕУ–САД, у Прагу 2010. године: „Увек сам био против тог уласка и још увек сам против. Мислим да велика већина земаља чланица (ЕУ) дели позицију Француске. Турска је велика земља, савезница Европе и САД. Она мора остати привилегован партнер и мој став је непромењен.“²⁹

Сличан став поновио је француски шеф дипломатије Бернар Кушнер у разговору с турским министром спољних послова Ахметом Давутоглуом: „Турска није прва на листи за пријем у Европску унију, пошто ЕУ треба најпре да уведе читав западни Балкан.“³⁰

Оваква и слична реторика представља језички акт којим се политички процес (улазак Турске у ЕУ) секуритизује и представља као претња по додашњи животни стил и културни идентитет у Европи. На тај начин секуритизујући актер (у овом случају, политичка елита ЕУ и држава чланица) покушава да придобије подршку публике (грађани ЕУ) за спречавање пријема ове муслиманске земље у „европску породицу народа“. Постављање нових критеријума или замрзавање преговора о пријему Турске у ЕУ практично представља специјалне мере којима се делује на предмет секуритизације.³¹

Само Француска „држи блокирано 5 од 35 поглавља у преговорима за придруживање Турске у ЕУ“.³² Овакве мере мотивисане су страхом од скоро 78 милиона турских држављана, од којих би одређени део одмах узео радне дозволе и мигрирао у западне земље Европе у потрази за бољим животом. Уколико би Турска заиста и постала пуноправна чланица ЕУ, то би изазвало и драстичне промене у Европском парламенту. Дакле, масовна миграција турских држављана нпр. у Немачку, Аустрију, Француску, Холандију... као и бројни турски посланици у парламенту ЕУ, свакако да би променили садашњи европски идентитет.

С обзиром на то да је пријем Турске у ЕУ актуелан процес, веома је тешко остати политички и вредносно неутралан, па дати објективну процену. Да

(*Christian Social Union of Bavaria*) оштро противи уласку Турске у ЕУ (приступљено 29. јануара 2011).

28 www.b92.net/srbija2020/vesti/EU.php?dd=30&mm=5&yyyy=2008 (приступљено 29. јануара 2011).

29 www.mondo.rs/v2/tekst.php?vest=130220 (приступљено 29. јануара 2011).

30 www.mondo.rs/v2/tekst.php?vest=146019&mes=9&god=2009&dan=6 (приступљено 29. јануара 2011).

31 Милан Липовац, Данијела Спасић, Желимир Кешетовић, „Концепт социјеталне безбедности и теорија секуритизације као оквири за анализу процеса пријема Турске у Европску унију“, *Међународна политичка*, вол. 62, бр. 1142, Београд, 2011, стр. 52–62.

32 www.dw-world.de/dw/article/0,,5878509,00.html (приступљено 27. септембра 2010).

ли ће „исламофобија тврдог језгра“³³ у ЕУ спласнути? Да ли ће ЕУ и даље пролонгирати пријем Турске или ће дефинитивно искључити ту могућност? Да ли ће ЕУ Турској понудити неки облик „привилегованог партнерства“ или поступити у складу са сугестијама независне комисије,³⁴ само ће време показати.

4. Улога и значај Фронтекса

Зато нације-државе широм света, а поготово оне најразвијеније на Западу предузимају низ мера како би појачале граничну контролу и спречиле нелегални прелазак границе (Шенгенски споразум, биометријски пасоши, унапређење рада полиције и царинске службе, контрола кретања странаца...). Октобра 2004. формирана је Европска агенција за спољне границе Фронтекс (Frontex),³⁵ са задатком да координира рад (првенствено обавештајним подацима) националних граничних служби земаља чланица ЕУ. Успостављање овакве агенције последица је постојања идеје „тврдох и меких граница“ развијених у оквиру Европске уније. Предуслов меких граница између земаља чланица ЕУ јесте јака и строга контрола граничних прелаза с државама које нису чланице уније. Зато је „Фронтекс“ начин да се „развија међусобно поверење земаља чланица ЕУ, разменом података о припадницима криминалних или терористичких мрежа“,³⁶ а који прелазе границе Европске уније.

Фронтекс (од франц. *Frontières extérieures* – спољне границе), службено, Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније, агенција је Европске уније за безбедност спољне границе. Одговорна је за координацију активности националних граничних служби и надзор спољне границе ЕУ с државама нечланицама. Седиште Фронтекса је у Варшави. Основан је Уредбом већа (ЕЗ) 2007/2004, а с радом је започео октобра 2005. године.

Формирање Фронтекса започето је још педесетих година XX века у идеји европских интеграција. То је потврђено у Римском уговору из 1957, којим су као важни циљеви европских интеграција препознати слободно кретање робе, људи, услуга и капитала.

33 „Muslims in the European Union – Discrimination and Islamophobia“, *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, 2006, p. 3. http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf (приступљено 30. јануара 2011).

34 „Европски лидери морају третирати Турску као било коју другу државу кандидата за улазак у ЕУ, без сугерисања алтернативе за пуноправно чланство!“ – један је од закључака Извештаја независне комисије о пријему Турске у ЕУ из 2009. године. На челу ове комисије био је фински дипломата, бивши председник државе и добитник Нобелове награде за мир 2008. Марти Ахтисари (Martti Oiva Kalevi Ahtisaari), www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/2009_english.pdf (приступљено 26. јануара 2011).

35 www.frontex.europa.eu/ (приступљено 28. јануара 2013).

36 Neal, Andrew William, (2009), „Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex“, *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), p. 339.

Током осамдесетих година XX века пет држава чланица (Белгија, Француска, Немачка, Луксембург и Холандија) одлучило је да створи територију без унутрашњих граница. Оне су потписале први уговор у малом граду Шенгену, у Луксембургу, одакле потиче и синтаagma „шенгенски простор“ – територија на којој се гарантује слободно кретање људи. Оригинални споразум пет чланица допуњен је конвенцијом из 1990. године.

Када је ова конвенција ступила на снагу, 1995. створена је јединствена спољна граница. Где год да се територијално налазе, службеници који раде на спољним границама обављају граничне контроле у складу с идентичним правилима. Правила која регулишу визе и право на азил такође су заједнички за све земље шенгена.

Да би очувале баланс између слободе кретања и безбедности граница, државе чланице су се сложиле да уведу такозване компензаторне мере. Оне су фокусиране на сарадњу и координацију рада полиције и правосудних органа. Организоване криминалне мреже не поштују границе, стога је ова сарадња кључна за очување унутрашње безбедности држава чланица и целе ЕУ.

Од 1999, потписивањем Уговора из Амстердама, ова међувладаина сарадња је регистрована у оквиру уније. Исте године, Европски савет за правду и унутрашње послове предузео је неколико корака ка јачању сарадње у области миграција, азила и безбедности. У области управљања границама то је довело до стварања заједничке јединице за спољне границе – група састављена од чланова Стратешког одбора за имиграцију, границе и азил (SCIFA) и шефова националних граничних контролних служби. Заједничка јединица координира националне пројекте *ad hoc* центара граничне контроле. Њихов задатак је да надгледају европске пилот-пројекте и заједничке послове у вези с управљањем границом. Почетком XXI века формирано је шест *ad hoc* центара: 1) Центар за анализу ризика (Хелсинки, Финска); 2) Центар за контролу копнених граница (Берлин, Немачка); 3) Центар за контролу ваздушних граница (Рим, Италија); 4) Центар за контролу западних морских граница (Мадрид, Шпанија); 5) Тренинг центар за обуку (Трајскиршен, Аустрија); 6) Центар изврности (Довер, Велика Британија); 7) Центар за контролу источних морских граница (Пиреј, Грчка).

Две године након оснивања *ad hoc* центара, Европски савет је одлучио да оде корак даље. Ради побољшања поступака и метода рада Заједничке јединице, Уредбом Савета (ЕЗ) 2007/2004, 26. октобра 2004, основана је Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније (Фронтекс).

Фронтекс промовише, координира и развија систем управљања европским границама у складу с Повељом о основним правима Европске уније, применом концепта интегрисаног управљања границом.

Уместо закључка

Колективно право држава да одређују критеријум прихвата (критеријум за расподелу чланства) сматра се једним од чинилаца суверенитета држава. Глобализација се показала као јак изазов суверенитету, у тој мери да се у економском смислу оно што је од суверенитета остало тешко може схватити као врховна, недељива власт. Међутим, остала су подручја у којима се држава још добро држи и не даје своје ингеренције, а контрола имиграције је једно од њих.

Постојање тзв. миграција без граница условљено је мултилатералном сарадњом држава, али је то у скорије време тешко замисливо на глобалном нивоу. Није, међутим, незамисливо да се до тога дође корак по корак, најпре на регионалном нивоу, и Европска унија је најбољи пример како то може да изгледа. Укинувши унутрашње границе, а учврстивши спољашње, ЕУ је омогућила својим држављанима слободу кретања и настањивања без преседана (чувене су четири слободе – проток робе, услуга, капитала и људи), али је зато политика према осталима који нису држављани ЕУ постала знатно рестриктивнија, дошло је до затварања граница и њихове строже контроле.³⁷

Литература

1. Beth Ferris Documents Syrian Refugee Crisis at Camps in Turkey, www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2013/10/beth-ferris-documents-syrian-refugee-crisis-at-camps-in-turkey (приступљено 23. јуна 2014).
2. Bourbeau, P., *Migration and Security: Securitization theory and its refinement*, draft for ISA-San Diego, March 2006.
3. Buzan, B., Waever, O., De Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, Linne Reinner Publishers, 1998.
4. Дегтјарјев, А., Дјачук, И., „Неконтролисана миграција као претња безбедности Русије“, *Нова српска њолиџичка мисао*, преузето са: www.evrazia.org/article/1910 (приступљено 21. фебруара 2012).
5. Ђорђевић, Б., „Етика миграције“, *Годишњак Факултета њолиџичких наука*, 2008.
6. Hough, P., *Understanding global security*, Routledge, 2004.
7. Кековић, З., Кешетовић, Ж., „Друштвена безбедност у Србији“, *Српска њолиџичка мисао*, 20 (1–2), 2008.
8. „La evolucion de la cultura Luigi Luca Cavalli-Sforza“, *Editorial Anagrama*, 2007. bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/1009/1/Resena%20La%20evolucion%20de%20la%20cultura.pdf (приступљено 21. јуна 2014).
9. Липовац, М., Спасић, Д., Кешетовић, Ж., „Концепт социјеталне безбедности и теорија секуритизације као оквири за анализу процеса пријема Турске у Европску унију“, *Међународна њолиџика*, вол. 62, бр. 1142, Београд, 2011, стр. 52–62.
10. Neal, A. W., „Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex“, *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 2009.

³⁷ Б. Ђорђевић, „Етика миграције“, *Годишњак Факултета њолиџичких наука*, 2008, стр. 251.

11. Panić, B., „Socijetalna bezbednost – bezbednost i identitet“, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, 13, 2009.
12. Yesilyurt G., Zuhail, „Europe and Islam: No Securitization, Please!“, *International Policy Analysis*, October 2007.

MIGRATION AS THE SECURITY THREAT AND ANSWER TO THE EUROPEAN UNION

Danijela Spasic

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

The theoretical framework of this paper is the concept of societal security, which allows the study of migration (legal/illegal) as a security threat from a new perspective. Theoretical discussion on the impact of migration on changing identities will be shaped by empirical case study analyzing the EU and the methods by which these political organizations opposed to this modern security threats. The paper will be the emphasis placed on institutional arrangements, as well as the views and statements by political representatives of the EU in terms of protection of European identity.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.9.02(082)

343.341(082)

323.28(082)

СУПРОТСТАВЉАЊЕ савременом организованом
криминалу и тероризму. 5 /
[уредници Саша Мијалковић ... и др.]. – Београд :
Криминалистичко-полицијска академија, 2014 (Београд :
Службени гласник). – 371 стр. : илустр. ; 24 см. – (Едиција
Asphaleia ; књ. 7)

Текст ћир. и лат. – Тираж 150. – Стр. 7: Предговор / Саша
Мијалковић. – Напомене и библиографске референце уз
текст. – Библиографија уз сваки рад. – Summaries.

ISBN 978-86-7020-302-0

а) Организовани криминалитет – Сузбијање – Зборници

б) Тероризам – Сузбијање – Зборници

COBISS.SR-ID 212066828