



# БЕЗБЕДНОСТ

ЧАСОПИС  
МИНИСТАРСТВА  
УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

БЕОГРАД, година LXII 3/2020

## УРЕДНИШТВО

*Доц. др Божидар Оташевић*, доцент Криминалистичко-полицијског универзитета,  
*Проф. др Миљивој Донсај*, редовни професор Факултета спорта и физичког васпитања Универзитета у Београду,  
*Доц. др Ивана Бодрожич*, доцент Криминалистичко-полицијског универзитета,  
*Проф. др Тијана Шурлан*, судија Уставног суда Републике Србије,  
*Проф. др Бојан Милисављевић*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду,  
*Проф. др Миле Шикман*, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бања Луци, начелник Управе за полицијску обуку, Министарства унутрашњих послова Републике Српске,  
*Проф. др Младен Милошевић*, ванредни професор Факултета безбедности Универзитета у Београду,  
*Катарина Томашевић*, Министарство одбране Републике Србије,  
*Др Слободан Малешкић*, помоћник директора полиције, Дирекција полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,  
*Др Жељко Бркић*, начелник Центра за полицијску обуку, Сектор за људске ресурсе, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,  
*Др Жељко Нинчић*, начелник Одељења за оперативну полицијске вештине и опремање полиције, Управа полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,  
*Др Наташа Радосављевић-Стевановић*, начелник Одељења за физичко-хемијска и токсиколошка вештачења, Национални центар за криминалистичку форензику, Управа криминалистичке полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,  
*Доц. др Владимир Шебек*, шеф Одсека за борбу против корупције, Управа криминалистичке полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,  
*Илија Раџић*, Дирекција полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,  
*Марина Васић*, Одељење за развој запослених и организације, Сектор за људске ресурсе, Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

### ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

Доц. др Божидар Оташевић

### УРЕДНИК

Јасмина Владисављевић

### ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА

Јасмина Милетић

### ЛЕКТОР ЗА ЕНГЛЕСКИ ЈЕЗИК

Весна Анђелић-Николенџић

### АДРЕСА УРЕДНИШТВА:

Булевар Зорана Ђинђића 104  
011/3148-734, 3148-739, e-mail: upobr@mup.gov.rs

### ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРИ ПУТА ГОДИШЊЕ

(тираж: 800 примерака)

### ШТАМПА:

Комазец, Краља Петра I, 6б, Инђија

PDF верзија часописа доступна је на адреси:  
<http://www.mup.gov.rs> у поднаслову Публикације

Архива старих бројева од 1/2000 до 3/2015 доступна је на линковима:  
[http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost\\_s3.html](http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s3.html)  
[http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost\\_s4.html](http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s4.html)  
[http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost\\_s5.html](http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s5.html)

# СА Д Р Ж А Ј

## ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАДОВИ

- Др Горан ЂОРЂЕВИЋ      **5**    РИЗИК ОД БУЛИЧНИХ ПОПЛАВА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ  
Др Ратко РИСТИЋ                НА БУЛИЧНЕ ПОПЛАВЕ У БРАНИЧЕВСКОМ ОКРУГУ  
Др Михајло РАТКНИЋ                У ПЕРИОДУ 2015-2018 ГОДИНЕ  
Андреја МИЈАТОВИЋ
- Проф. др Божидар ФОРЦА      **22**    КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈА  
Проф. др Жељко НИКАЧ                НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
- Доц. др Владимир М. ЦВЕТКОВИЋ      **43**    УГРОЖЕНОСТ ЖЕНА ОД ПОСЛЕДИЦА ПРИРОДНО  
Маја СВРДЛИН, МА                ИЗАЗВАНИХ КАТАСТРОФА: СТУДИЈА  
СЛУЧАЈА СВИЛАЈНАЦ
- Др Данило СТЕВАНДИЋ      **62**    ПРАВО НА ЖИВОТ И АПСОЛУТНО НУЖНА СИЛА:  
СТАНДАРДИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И  
СТАЊЕ У СРБИЈИ

## ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

- Проф. др Радојица ЛАЗИЋ      **87**    СЛУЖБА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ И ДОКУМЕНТАЦИЈУ ОД  
БРИОНСКОГ ПЛЕНУМА ДО 2007. ГОДИНЕ
- Др Миленко БОЖОВИЋ      **105**    ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ ГРАНИЦАМА У ПРАВУ  
Доц. др Зоранчо ВАСИЛКОВ                ЕУ И ЊЕГОВА ПРИМЕНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
- Др Светлана РИСТОВИЋ      **124**    СТРАТЕГИЈА ЕУ ЗА ЗАПАДНИ БАЛКАН И  
РЕШАВАЊЕ БЕЗБЕДНОСНИХ ИЗАЗОВА У Р СРБИЈИ
- Доц. др Милан МИЉКОВИЋ      **143**    ИЗАЗОВИ У РАДУ ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У  
ИНФОРМАТИЧКОМ ДОБУ
- Драгана СПАСИЋ      **162**    РАД ПОЛИЦИЈЕ ЗАСНОВАН НА ДОКАЗИМА
- Горан ЛУКИЋ      **186**    МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА СУПРОТСТАВЉАЊЕ  
ПРАЋУ НОВЦА СА ОСВРТОМ НА Р СРБИЈУ
- Неда НАКИЋ      **203**    ЗНАЧАЈ УВОДНОГ РАЗГОВОРА КОД ПОЛИГРАФСКОГ  
ИСПИТИВАЊА
- 223**    РАДОВИ ОБЈАВЉЕНИ У 2020. ГОДИНИ  
РЕЦЕНЗЕНТИ ОБЈАВЉЕНИХ РАДОВА У 2020. ГОДИНИ
- 228**    УПУТСТВО САРАДНИЦИМА ЗА ПРИПРЕМУ РУКОПИСА

# CONTENTS

## ORIGINAL SCIENTIFIC PAPERS

- Dr Goran ĐORĐEVIĆ  
Dr Ratko RISTIĆ  
Dr Mihajlo RATKNIĆ  
Andreja MIJATOVIĆ
- 5 RISK OF TORRENTIAL FLOODS FOCUSING ON ANALYSIS OF TORRENTIAL FLOODS IN THE BRANICEVO DISTRICT FROM 2015 TO 2018
- Prof. Božidar FORCA, PhD  
Prof. Željko NIKAČ, PhD
- 22 COMPARATIVE ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGIES OF THE REPUBLIC OF SERBIA
- Assistant Prof. Vladimir M. CVETKOVIĆ, PhD  
Maja SVRDLIN, MA
- 43 THE VULNERABILITY OF WOMEN FROM THE CONSEQUENCES OF A NATURAL DISASTER: A CASE STUDY OF SVILAJNAC
- Dr Danilo STEVANDIĆ
- 62 RIGHT TO LIFE AND USE OF ABSOLUTELY NECESSARY FORCE: STANDARDS OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND SITUATION IN SERBIA

## REVIEW PAPERS

- Prof. Radojica LAZIĆ, PhD
- 87 SERVICE FOR RESEARCH AND DOCUMENTATION FROM THE BRIONI PLENUM UNTIL 2007
- Dr Milenko BOŽOVIĆ  
Assistant Prof. Zorančo VASILKOV, PhD
- 105 INTEGRATED BORDER MANAGEMENT IN EU LAW AND ITS IMPLEMENTATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA
- Dr Svetlana RISTOVIĆ
- 124 EUROPEAN UNION STRATEGY FOR THE WESTERN BALKAN AND SECURITY CHALLENGES RESOLUTION IN THE SERBIA
- Assistant Prof. Milan MILJKOVIĆ, PhD
- 143 CHALLENGES IN THE WORK OF INTELLIGENCE SERVICES IN THE INFORMATION AGE
- Dragana SPASIĆ
- 162 EVIDENCE-BASED POLICING
- Goran LUKIĆ
- 186 INTERNATIONAL STANDARDS FOR COMBATING MONEY LAUNDERING WITH REFERENCE TO THE SERBIA
- Neda NAKIĆ
- 203 SIGNIFICANCE OF PRE-TEST INTERVIEW IN POLYGRAPH EXAMINATION
- 223 PAPERS PUBLISHED IN 2020.  
REVIEWERS OF THE PAPERS PUBLISHED IN 2020.
- 228 INSTRUCTION FOR THE ASSOCIATES ABOUT EDITING THE MANUSCRIPTS

Др Светлана РИСТОВИЋ  
Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003124R  
УДК: 341.232(4-672EU:497) 351.74:343.85(497.11)

Прегледни научни рад  
Примљен: 13. 2. 2020. године  
Ревизија: 10. 3. 2020. године  
Датум прихватања: 23. 11 .2020. године

## Стратегија Европске уније за Западни Балкан и решавање безбедносних изазова у Републици Србији<sup>1</sup>

***Апстракт:** У раду је представљена Стратегија Европске уније за Западни Балкан са фокусом на решавању безбедносних проблема заједничких за регион и Републику Србију. Анализа овог стратешког документа и стратешких опредељења Републике Србије у погледу главних безбедносних проблема показује њихову комплементарност. Пре свега, ова документа имају скоро исто виђење безбедносних проблема за које Западни Балкан није само транзитно подручје, већ и крајње одредиште, па чак и извориште. У питању су нарочито: организовани криминал, тероризам и ирегуларне миграције. Њихово спречавање и сузбијање опредељује приоритете српске полиције, који истовремено воде успешној реакцији против криминала и других врста угрожавања безбедности у Србији и постигнућима у испуњавању преузетих обавеза у процесу придруживања ЕУ и усвајања европских тековина.*

***Кључне речи:** Стратегија ЕУ за Западни Балкан, организовани криминал, ирегуларне миграције, тероризам.*

### Увод

У фебруару 2018. године Европска комисија је објавила документ под називом *Саопштење Комисије упућено Европском па-*

---

<sup>1</sup> Овај рад је настао као резултат реализовања научноистраживачког пројекта који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду (2011–2020), под називом „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција.“

рламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона – Веродостојна перспектива проширења за западни Балкан и појачано ангажовање ЕУ на Западном Балкану, који је заживео под називом Стратегија ЕУ за Западни Балкан потврдивши европску будућност региона.<sup>2</sup> Он се односи на шест земаља – Србију, Црну Гору, Македонију, БиХ, Албанију и Косово\*. У њему се прецизирају приоритети и области појачане заједничке сарадње усмерене на специфичне изазове који стоје пред Западним Балканом, нарочито на потребу за темељним реформама и добросуседским односима. Он не представља позив за чланство у ЕУ, већ даје смернице на том путу, прецизирајући да остварење тог циља зависи од конкретних резултата које постигне свака земља понаособ.

Ова стратегија садржи политички, правни, економски и безбедносни аспект. У раду ћемо сагледати безбедносни аспект са становишта Министарства унутрашњих послова Републике Србије и онога што оно чини у погледу приближавања европским стандардима и вредностима у овој области.

Безбедносни изазови, ризици и претње који су идентификовани у Стратегији ЕУ за Западни Балкан у великој се мери поклапају са угрожавањима препознатим у Стратешкој процени јавне безбедности Републике Србије (МУПРС, 2017). Слично виђење

---

<sup>2</sup> У фази израде овог рада, 5. 2. 2020, Европска комисија је објавила нови документ под називом *Побољшање процеса придруживања – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан*, који у марту 2020. треба да буде разматран на Савету Европске уније. Иако он представља нови приступ процесу проширења ЕУ на Западни Балкан, Србија и Црна Гора немају изричиту обавезу да га примене (јер су одмакле у приступним преговорима), а што иначе могу учинити уколико то желе. Иако овај нови документ практично представља иновiranу Стратегију ЕУ за Западни Балкан, стављајући је на тај начин по страни, она и даље остаје садржај овог рада. Ово због тога што предмет истраживања у раду нису само процес и принципи придруживања ЕУ, већ претежно безбедносни изазови, препознати у Стратегији ЕУ за Западни Балкан и наш одговор на њих, с обзиром да су исти већ дуже времена, а биће и надаље, присутни, у европској и нашој безбедносној стварности, независно од новодонетих докумената и стратегија. – О новом моделу проширења ЕУ на Западни Балкан видети у: Форца, Б., *Нови модел ЕУ за Западни Балкан 2+2+2=1*, <https://odbranaibezbednost.rs/2020/02/10/novi-model-eu-za-zapadni-balkan-2-2-2-1/>

ова два (и из њих произилазећих) документа садржано је у спознајни главних безбедносних проблема за које Западни Балкан није само транзитно подручје, већ може бити (и мање-више јесте) и крајње одредиште, па чак и извориште најтежих облика криминала, па зато и генератор истовременог угрожавања и безбедности Србије, Западног Балкана и ЕУ. У питању су нарочито: организовани криминал, тероризам и ирегуларне миграције. Њихово спречавање и сузбијање опредељује приоритете српске полиције, који истовремено воде успешној реакцији против криминала и других врста угрожавања безбедности у Србији и постигнућима у испуњавању преузетих обавеза у процесу придруживања ЕУ и усвајању европских тековина.

У раду ће се, након /1/ кратког приказа Стратегије Европске уније за Западни Балкан и /2/ сагледавања кључних безбедносних изазова у Републици Србији и реакције полиције, изложити /3/ показатељи о постигнућима и актуелни изазови у решавању кључних безбедносних проблема у Републици Србији.

У ствари, у раду ће се покушати дати одговор на питање колико је полиција у Републици Србији успела да одговори на безбедносне проблеме који су идентификовани у Стратегији за Западни Балкан и препознати као услов за остваривање процеса придруживања ЕУ. Односно, рад треба да покаже да ли је српска полиција успела да изгради одговарајуће институције и обезбеди капацитете за спровођење и правилну примену европских тековина и стандарда, не само у оквиру закона, већ и у пракси, дајући на тај начин свој допринос европским интеграцијама.

## **Приказ Стратегије ЕУ за Западни Балкан**

Стратегија Европске уније за Западни Балкан састоји се од пет целина: 1. Веродостојна перспектива проширења за Западни Балкан и појачано ангажовање ЕУ на Западном Балкану, 2. Веродостојна перспектива захтева веродостојне напоре и реформе на Западном Балкану, 3. Веродостојна перспектива проширења – захтева подршку Европске уније, 4. Припремање ЕУ за дочек нових чланица и 5. Закључци.

Уводни део под називом „Веродостојна перспектива проширења за Западни Балкан и појачано ангажовање ЕУ на Запад-

ном Балкану“ указује на заједничко наслеђе и историју овог дела Европе и њихову европску перспективу.

У другом поглављу под називом „Веродостојна перспектива захтева веродостојне напоре и реформе на Западном Балкану“ наглашава се да ће земље Западног Балкана моћи да се придруже Европској унији када се испуне критеријуми из члана 49 Уговора о Европској унији, укључујући и критеријуме из Копенхагена.

Владавина права је кључно питање на основу кога ће се процењивати изгледи сваке земље за придруживање ЕУ. Ово због тога што владавина права претпоставља свеукупну друштвену трансформацију, а не селективну примену. Владавина права је област којој се нарочито мора посветити пажња у земљама Западног Балкана, пре свега зато што на свим нивоима власти постоје везе са организованим криминалом и корупцијом, као и велика испреплетаност јавних и приватних интереса.

Под насловом „Владавина права, основна права, управљање“ посебно се истиче обавеза држава да искорене корупцију и ојачају правосудне органе и специјалне тужилачке структуре за борбу против корупције и организованог криминала путем *доделе посебних јединица полиције тужилаштвима*.

Наглашава се да власти морају *бити делотворније у разбијању криминалних мрежа и њихових економских основа*, јер „упориште организованог криминала на Западном Балкану и даље је јако, и у погледу трговине људима, трговине наркотицима и оружјем, као и у погледу ризика од инфилтрације криминала у политичке и економске системе“ (Стратегија ЕУ за Западни Балкан, 2018: 4). Да би поступак придруживања ЕУ био успешан, од Републике Србије се захтева суштинско побољшање у области владавине права, а нарочито конкретни и одрживи резултати у реформи правосуђа и у борби против корупције и организованог криминала

У трећем поглављу „Веродостојна перспектива проширења – захтева подршку Европске уније“ указује се на потребу за интензивирањем ангажовања ЕУ према Западном Балкану у областима од заједничког интереса, као што су правосуђе и *унутрашњи послови*, укључујући *безбедност и борбу против организованог криминала*, привреду и јединствено тржиште, енергетику, транспорт и дигиталну политику, социјалну политику, образовање, истраживање и иновације, као и спољне послове и одбрану.



Нарочито значајно место у овој стратегији заузима део под насловом „Јачање ангажовања у области безбедности и миграција“. У њему се наводи да је за ефикасно решавање безбедносних претњи које угрожавају ЕУ и Западни Балкан кључно унапређење стратешке и оперативне сарадње између Уније и овог региона у области безбедности, укључујући и сарадњу путем релевантних агенција, као и сарадњу у области спровођења закона и размене информација на националном и регионалном нивоу.

Посебно је захтевна сарадња у борби против *тероризма и радикализације* која би требало да обухвати „јачање стратешких, законодавних и институционалних капацитета у партнерским земљама, надовезујући се на дијалоге о борби против тероризма и заједничке акционе планове, као и даље ангажовање стручњака у области борбе против тероризма на Западном Балкану“ (Стратегија ЕУ за Западни Балкан, 2018: 12).

Посебан проблем представљају борба против различитих врста *организованог криминала* и неопходност проширења оперативне сарадње која би обухватила и Западни Балкан, а нарочито изградња капацитета у области сајбер безбедности и борбе против сајбер криминала. И овде се потенцира побољшање сарадње са Европолом и Европском агенцијом за мрежну и информациону безбедност.

У Стратегији се доста пажње посвећује актуелном проблему *миграција и управљања границама* и потенцира унапређење стратешке и оперативне сарадње са Западним Балканом у овој области. То подразумева обезбеђивање приступа међународној заштити, дељење релевантних информација (као што су анализе ризика), побољшање контроле границе, обезбеђивање делотворне примене политика о реадмисији и повратку, као и борбу против ирегуларне миграције и кријумчарења миграната.

Поглавље под називом „Припремање ЕУ за дочек нових чланица“ састоји се од три целине: Институционална питања, Обезбеђивање финансијских средстава за успешно приступање и Комуникација.

Последње поглавље ове стратегије посвећено је закључцима у којима се констатује да ЕУ подржава европску перспективу Западног Балкана и да ће знатно повећати своју подршку процесу

трансформације земљама овог региона, јер је то пре свега у политичком, *безбедносном* и економском интересу саме Уније.

### Сагледавање кључних безбедносних изазова у Републици Србији и реакције полиције

Реакција Републике Србије на кључне безбедносне изазове који стоје пред Западним Балканом дијагностицирана је и пројектована у сету стратешких докумената од националног значаја. За питања унутрашњих послова најзначајнија су два докумената.

*Стратешком проценом јавне безбедности* идентификовани су приоритети у раду полиције од 2017. до 2021, међу којима су и они апострофирани у Стратегији Европске уније за Западни Балкан: тероризам, организовани криминал и ирегуларне миграције. Ради ефикасног супротстављања овим безбедносним приоритетима *Стратешким планом полиције 2018–2021*, дефинисане су активности које ће полиција предузимати у том циљу (МУПРС, 2017).

Конкретно, у овим студијско-аналитичким и усмеравајућим документима **тероризам** се види као једна од највећих безбедносних претњи савременог света. Србија се види као мета терористичког деловања и/или као земља чија се територија може користити за транзит, припрему и извођење терористичких акција у другим земљама. Према Стратешкој процени јавне безбедности опасност од тероризма условљавају радикални исламизам у Србији и окружењу и етнички мотивисани насилни екстремизам који води ка тероризму, као и евентуално присуство прикривених терориста међу ирегуларним мигрантима.

У *Стратегији развоја Министарство* за период 2018–2023. предвиђа предузимање свеобухватних активности и широког спектра радњи и мера у борби против тероризма и насилног екстремизма, почев од остваривања стратешких претпоставки и унапређења система за борбу против финансирања тероризма у Републици Србији, до унапређења конкретних оперативних, стручних и материјалних капацитета (МУПРС, 2018).

У *Националној стратегији за спречавање и борбу против тероризма* за период 2017–2021. (Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2017) дефинишу се основна и трајна опредељења, вредности и циљеви политике Републике Србије у области преве-

нције и борбе против тероризма. На основу анализе стања и изазова који стоје пред Србијом у Стратегији је утврђено да је претња од тероризма у Републици Србији реална. Тероризам је препознат као актуелни безбедносни проблем који ће све више добијати на снази и актуелности, нарочито ако се имају у виду његова динамичност и способност трансформације и прилагодљивости.

**Организовани криминал** се препознаје као један од највећих безбедносних изазова за Републику Србију, чему нарочито доприноси чињеница да се њиме остварује „огроман профит који утиче на његову бескрупулозност и све насилније облике његовог испољавања, а нарочито коришћење легалних пословних структура за прикривање извора тог профита“ (Стратешка процена јавне безбедности, 2017: 106). Стратешка процена јавне безбедности види да Западни Балкан није само транзитно подручје већ и одредиште порекла и крајњег деловања организованог криминала. Борбу против организованог криминала додатно отежава његова прилагодљивост различитим окружењима и софистицираност испољавања услед коришћења најсавременијих технологија.

Прва национална *Процена претње од тешког и организованог криминала (SOCTA)*, донета 2015. године, важна је из два разлога: прво, зато што представља испуњење једне од обавеза за придруживање ЕУ, и друго, што је настала као резултат потребе за стратешким приступом у борби против организованог криминала. Она представља објективну основу за утврђивање приоритета у тој борби и доношење стратешких и оперативних одлука за њихово остваривање. У њој су идентификоване области тешког и организованог криминала које исказују потенцијалну и испољену опасност по личну и имовинску безбедност грађана и заједнице: дроге, кријумчарење људи – ирегуларна миграција, трговина људима, разбојништва, зеленашење и изнуде, моторна возила, економски криминал, прање новца, корупција и високотехнолошки криминал. За сваку од тих криминалних области даје се низ конкретних препорука разврстаних у четири групе: /1/ усаглашавање домаћих прописа и праксе са регулативом и стандардима у развијеним земљама ЕУ, /2/ јачање институционалних капацитета, /3/ развијање оперативних процедура и /4/ унапређење међународне, регионалне и сарадње на националном нивоу.

**Ирегуларне миграције** су у фокусу деловања српске полиције зато што су велики безбедносни ризик за нашу земљу и зато што већ неколико година не губе на својој актуелности, а њихово решење се не назире у догледно време. То потврђује Стратешка процена јавне безбедности, која не садржи охрабрујуће процене што се тиче ирегуларних миграција: велики актуелни обим и интензитет ирегуларних миграција; немогуће је поуздано утврдити идентитет ирегуларних миграната, па самим тим и терориста који би се евентуално инфилтрирали међу њих; опасност да ирегуларни мигранти постану жртве трговине људима; често се појављују као извршиоци или жртве кривичних дела; присуство великог броја миграната у појединим деловима града или у објектима за смештај повећава безбедносни ризик; негативан је и њихов утицај на економију земље (Стратешка процена јавне безбедности, 2017: 135).

Претња од ирегуларних миграција је виђена и у Процени претње од тешког и организованог криминала (МУПРС, 2015), у којој се констатује да је за ову врсту криминала карактеристична брза модификација подрута ирегуларних миграната у оквиру балканске руте, као и брза модификација начина преласка државне границе. У Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова 2018–2023. констатује се да Министарство предузима активности које су усмерене на заштиту националних граница од ирегуларних миграција, кријумчарења људи и других незаконитих радњи, уз обезбеђивање легалног промета људи и робе.

У *Стратегији супротстављања ирегуларним миграцијама* у Републици Србији за период од 2018. до 2020. године (Службени гласник Републике Србије, бр. 105/2018) децидирано се наводе проблеми у супротстављању ирегуларним миграцијама. Они се могу груписати у недостатке: људских ресурса (недовољна обученост и мотивисаност), материјално-техничких и технолошких средстава, правне регулативе и финансијских средстава.

Спречавању и откривању ирегуларних миграција доприноси и интегрисано управљање границом, па је у том смислу донета *Стратегија интегрисаног управљања границом* у Републици Србији за период 2017–2020. (Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2017). Њен општи циљ је ефикасно и ефективно интегрисано управљање границом уз оснаживање сарадње на свим нивоима и

јачање административних, инфраструктурних и техничких капацитета свих граничних служби.

Стратешка документа и анализа актуелног стања, осим што представљају основу за стратешки развој српске полиције и дају допринос за развој правних и институционалних капацитета, представљају путоказ даљег деловања у супротстављању актуелним безбедносним изазовима, ризицима и претњама. Они уједно означавају и нов приступ у овој важној борби.

### **Показатељи постигнућа и актуелни изазови у решавању кључних безбедносних проблема у Републици Србији**

По питању остваривања заједничке (европске) безбедносне политике коју Стратегија ЕУ за Западни Балкан потенцира, у Републици Србији, конкретно у МУПРС, озбиљно се и континуирано ради у духу пројектованих европских интеграција. Наведена стратегија то поспешује, усмерава и хармонизује, проблематизујући и валоризујући резултате у правом светлу и пуној тежини. О томе сведоче прикази предузетих активности и остварених резултата у кључним областима безбедносне проблематике приказани у Извештају преговарачке групе за Поглавље 24 о спровођењу активности у процесу придруживања ЕУ за период јануар–јул 2019. године, као и донета и иновирана законска и подзаконска акта којима се регулише деловање МУПРС.

Претњи од **тероризма** се пришло свеобухватно, са разноврсним спектром мера и радњи, почев од стратешких и финансијских претпоставки, преко унапређења оперативних, стручних и материјалних капацитета полиције, па до креирања и примене конкретних превентивних програма и активности.

Доношење Националне стратегије за спречавање и борбу против тероризма за период 2017–2021. године, са акционим планом за њено спровођење, треба да допринесе ефикаснијој и делотворнијој борби против тероризма и њеном усклађивању са међународним и стандардима Европске уније. Међутим, иако је Влада својом одлуком од 18. 4. 2019. године образовала Национално координациона тело за спречавање и борбу против тероризма и именовала националног координатора за спречавање и борбу против тероризма, чији је један од задатака да осигура ефикасно спровођење, праћење, оцењивање и извештавање о спровођењу наведене

стратегије, до сада није било извештавања, нити евалуација у вези с њеним спровођењем.

Уложени су велики напори у погледу техничке усклађености и унапређења укупне делотворности система за борбу против тероризма. Између осталог, донето је више нових или ажурираних законских и подзаконских аката,<sup>3</sup> формирано је више заједничких тела и унапређена координација<sup>4</sup> и повећан је буџет, као и број запослених у појединим државним органима и службама.

У циљу обезбеђења неопходних административних и оперативних капацитета за спровођење правних тековина Европске уније предузимају се мере ради успостављања јединствене националне базе података у вези са тероризмом и унапређења капацитета за ефикасну размену информација. Анализирана су компаративна законска решења и добре европске праксе, након чега је одређен одговарајући модел у виду неколико интерресорних радних група на различитим нивоима, у којима су делегирани представници релевантних државних органа и организација. Што се тиче имплементације модела, за сада је израђен предлог законодавног оквира, који је прошао јавну расправу.

Континуирано се спроводе активности ради унапређења оперативних капацитета Службе за борбу против тероризма и екстремизма, као што је реализација низа обука, попут оних које се односе на принципе успостављања и функционисања заједничких истражних тимова за кривичне истраге у вези са тероризмом, затим, на препознавање облика тероризма и повезаних кривичних дела или начин обављања интервјуа са припадницима екстремистичких и терористичких група. Капацитети се континуирано унапређују и кроз набавку ИТ и телекомуникационе опреме.

---

<sup>3</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма (Службени гласник Републике Србије, бр. 113/2017); Закон о изменама и допунама Закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма (Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2018). Назив овог закона се променио тако да сад гласи Закон о изменама и допунама Закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење.

<sup>4</sup> На пример, ново Координационо тело за борбу против прања новца и финансирања тероризма Влада је образовала 12. јула 2018. (Службени гласник Републике Србије, бр. 54/2018).

Република Србија је поступила и у складу са Директивом 2008/114/ЕЗ о идентификацији и одређивању Европске критичне инфраструктуре (ЕКИ) и процени потребе за побољшањем њена заштита. У том смислу, упознала се с најбољим праксама и на основу изабраних модела спровела ГАП анализу. Такође, 2018. године донет је Закон о критичној инфраструктури (Службени гласник Републике Србије, бр. 87/2018), а априлу 2019. формирана је пројектна група са задатком израде подзаконских аката за спровођење овог закона.

На основу Европолове методологије у Србији се развија стратешки приказ *организованог криминала* ради процене претњи и ризика, како би се на таквој основи успоставио модел рада полиције руковођен обавештајним подацима с циљем достизања вишег нивоа ефикасности, делотворности и економичности српске полиције. Године 2015. донета је прва национална Процена претње од тешког и организованог криминала (SOCTA). Ради спровођења нове организационе структуре у складу са новим обавештајним моделом рада, донет је Правилник о систематизацији који функционално и организацијски обједињује обавештајни рад и описује процедуре и радна места, задатке и надлежности за свако радно место. Основане су стратешке и оперативне групе за управљање у циљу спровођења обавештајног модела на централном, регионалном и локалном нивоу. Сва ова настојања прати одрживи систем обуке за ИЛП модел. Поред тога што је донет Национални приручник „Рад полиције Министарства унутрашњих послова Србије вођен обавештајним сазнањима“, Министарство је усвојило и програме специјалистичких обука по којима се континуирано спроводе обука полицијских службеника и семинари за највише руководиоце.

Извештај потенцира успостављање потпуне усаглашености са европским законодавством у области развоја кривичног обавештајног система. Министарство мора предузети низ активности на успостављању јединственог централизованог кривичног обавештајног система и сигурне платформе за комуникацију међу органима за спровођење закона, као и на побољшању повезаности релевантних база података и прикупљања обједињених статистичких података о кривичним делима. Једина активност која је за сада у потпуности реализована јесте свеобухватна анализа постојећег



стања прикупљања и размене података о истрагама између државних органа за спровођење закона, док су остале активности у току (Акциони план за Поглавље 24 – Извештај о спровођењу активности, 2019).

Доста се ради на јачању капацитета полиције како би она била способна да проактивно истражује организовани криминал, укључујући и економски и финансијски криминал и прање новца. Спроводи се анализа организационе структуре, капацитета и овлашћења у области проактивних истрага, реализовано је више обука органа који учествују у проактивним истрагама (у првој половини 2019. одржано је 12 обука), јачају се административни капацитети специјализоване Јединице за финансијске истраге у МУП-у (до сада је повећан број обучених и специјализованих запослених), континуирано се одржавају семинари, радионице, округли столови и радни састанци на међународном нивоу.

Јачају се капацитети за вођење сложених финансијских истрага паралелно са кривичним истрагама. У том циљу спроводи се континуирана обука полицајаца и тужилаца, ради постизања синергије у проактивном деловању. Правилником о организацији и систематизацији радних места у МУПРС од 10. 4. 2019. проширена је надлежност Јединице за финансијске истраге.

У области трговине људима донета је Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017-2022. (Службени гласник Републике Србије, бр. 77/2017) и именован је национални координатор за борбу против трговине људима (Решење Владе 24 број 119-9273/2017 од 6. 10. 2017) као један од предуслова за њено спровођење. Континуирано се спроводе обуке и семинари намењени полицајцима који раде на предметима трговине људима. Извршене су и одређене организационе промене. Надлежност за поступање у случајевима трговине људима из Управе граничне полиције прешла је у Управу криминалистичке полиције. У оквиру Службе за борбу против организованог криминала формирано је Одељење за сузбијање трговине људима и кријумчарење људи, са три одсека: Одсек за координацију, анализу и превенцију трговине људима, Одсек за сузбијање трговине људима и Одсек за сузбијање кријумчарења људи. Измене су извршене и у оквиру полицијских управа у већим градовима.



Усклађивање законодавства у области **ирегуларних миграција** са правним тековинама ЕУ, укључујући успостављање механизма за проверу да ли се законодавство у овој области спроводи, углавном је реализовано.

Уз препоруке и помоћ страних експерата спроведена је ГАП анализа (правна процена, потреба за обукама, административни капацитети, опрема и информатичка инфраструктура), како би се осигурала припремљеност Републике Србије да правилно спроведе правне тековине Европске уније у области легалних и ирегуларних миграција. Такође, сачињени су и спроведени План обуке и Програм акција у области ирегуларних миграција и обезбеђена је неопходна опрема за спровођење законодавства везаног за ову област које треба да буде усвојено у складу са ГАП анализом.

Један од проблема у овој области односи се на потребе смештаја, уз обраћање посебне пажње на малолетнике и друге угрожене групе. У складу с постојећим капацитетима смештаја израђени су показатељи потреба и процедуре за државне органе за радње које би се предузимале у случају прилива великог броја ирегуларних миграната.

Сачињен је План обуке особља у центрима за смештај које ће бити додатно ангажовано у случају прилива великог броја ирегуларних миграната. У априлу 2019. године, на основу израђеног Програма обуке, отпочело се са реализацијом обуке на свим организационим нивоима Управе граничне полиције. Обука се континуирано спроводи, а похађају је како полицајци тако и други који ће бити ангажовани у случају прилива великог броја миграната.

Посебна очекивања од Републике Србије односе се на споразум о реадмисији са државама чланицама Европске уније, који се континуирано спроводи. Непрекидно се одвијају активности на ојачавању капацитета за спровођење споразума о реадмисији. Између осталог, у току 2019. реализован је други национални тренинг за службене пратиоце у операцијама повратка на коме су учествовали представници Управе граничне полиције, управе за управне послове и ПУ за град Београд (31 полазник), заједно са четири представника Агенције Европске уније за граничну и обалску стражу.

На облике савременог криминала може се адекватно одговорити само међународном полицијском сарадњом. Србија је члан многобројних међународних полицијских организација и асоцијација и остварује сарадњу с полицијама земаља чланица ЕУ, као и са другим земљама. На то се обавезала различитим мултилатералним и билатералним споразумима, на основу којих је реализован (или је у току, или се континуирано спроводи) читав низ активности (Шире: Ристовић, 2019).

На основу напред изложеног несумњиво је да је Србија до сада направила значајан помак у усклађивању своје правне регулативе са европским правом и стандардима. Неопходна је бржа израда подзаконских аката и њихова имплементација, за шта је потребно доста времена и финансијских средстава. Истовремено, ојачани су институционални, организациони и административни капацитети надлежних служби и агенција, а уложена су и значајна средства у њихову техничку опремљеност. Да би ти капацитети били делотворнији, неопходно је периодично усклађивање постојећих и увођење нових безбедносних приоритета.

Било би корисно усталити праксу да се периодично сачињава преглед (пресек) актуелног стања у ком би се указало на промене и нове трендове, евалуирали постигнути резултати и евентуално предложили нови приоритети.

### **Закључак**

Приступање ЕУ је избор који захтева прихватање и оваплоћење вредности и циљева Уније, укључујући и безбедносну политику. Таквим опредељењем Србија је преузела обавезу усклађивања домаћег законодавства са европским правним тековинама, изградњу одговарајућих институција и обезбеђивање капацитета за спровођење преузетих обавеза. У питању су изузетно амбициозна настојања, не само у погледу европских интеграција, већ и у погледу улагања у безбедност државе и њену способност да заштити своје грађане. То није пуко усклађивање са прописима ЕУ и прилагођавање њеној политици, већ сарадња и заједничко оперативно деловање. Али пре свега, то је један трансформациони процес ка владавини права и успостављању системског одговора на безбедносне изазове, ризике и претње.

Као земља у приступним преговорима за чланство у ЕУ, Република Србија у оквиру безбедносне политике и суочавања са актуелним безбедносним изазовима даје пуни допринос европској безбедности. Али и у случају да не дође до прикључивања ЕУ, досадашње чињење у том правцу и објективни напредак у изградњи и развоју институционалних капацитета имаће позитивне последице по безбедност грађана и државу. Успостављање нормативног оквира подобног за ефикасно откривање, гоњење и суђење починилаца кривичних дела, развој људских ресурса кроз специјалистичке обуке полицијских службеника, као и јачање материјално-техничких ресурса, несумњив су допринос томе.

За постизање досегнутог стандарда безбедности у Европској унији, ефектније и ефикасније парирање актуелним изазовима, као и решавање кључних безбедносних проблема у Републици Србији, нарочито је важно систематско унапређење институционалних и кадровских капацитета полиције. Они морају бити усклађени и на нивоу са актуелним и пројектованим стањем у конкретним безбедносним областима. (Ристовић, 2018а: 112). Неопходан је интегрисан приступ развоју људских ресурса који ће омогућити израду стратегија и политика људских ресурса као главног носиоца реформских активности Министарства. Целоживотно учење полицијских службеника треба да прате иновирање и модернизација свих видова и нивоа образовања, уз успостављање стручне и специјалистичке обуке за обављање одређених послова, које ће бити практично применљиве и фокусиране на оперативан приступ (Ристовић, 2018б: 91–92). Њих треба надоградити међународним обукама, оперативним акцијама и мировним операцијама. Неопходан је континуирани рад на стварању организационих, нормативних и материјалних услова за развој компетентности, посвећености, обучености, одговорности и мотивисаности за останак, рад и развој у полицији. У том смислу неопходно је синхронизовати и интегрисати пројекције и циљеве наше и европске безбедносне политике.

Превенција се препознаје као један од приоритетних начина решавања безбедносних претњи, те је у том смислу неопходно осмислити што више превентивних пројеката у које ће бити укључена најшира заједница. Тежиште борбе се све више преноси на терен друштвене превенције и партнерског односа са грађанима

кроз развијање и подизање безбедносне културе друштва и промовисање одређених вредности. Полиција у заједници као проактиван и превентиван начин рада може наћи примену код сваког идентификованог безбедносног проблема, али се мора имати у виду да то није концепт који може успешно функционисати самостално, већ треба да буде део свеобухватне, кохерентне стратегије у борби против криминалитета, па и његових најтежих организованих облика (Ристовић, 2017: 412).

Иако је српска полиција доста урадила по питању безбедносне проблематике у склопу европских интеграција, од ње се и даље очекује да ствара нове и ојача постојеће организационе, информационе и кадровске капацитете, а нарочито њихову делотворнију примену у пракси.

### Литература

1. Форца, Б., *Нови модел ЕУ за Западни Балкан 2+2+2=1*, <https://odbranaibezbednost.rs/2020/02/10/novi-model-eu-za-zapadni-balkan-2-2-2-1/>
2. Ristović, S. (2017). *Illegal migrations as a threat to national security – the role of community policing*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, Tom I, Volume I, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 407–416.
3. Ристовић, С. (2018а). Генеза, схватање и остваривање управљања људским ресурсима у институцијама безбедности. *Војно дело*, 70(4): 100–116.
4. Ристовић, С. (2018б). Реформа полиције заснована на стратешким основама, Осврт на Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018–2023. *Безбедност*, 60(1): 80–98.
5. Ристовић, С. (2019). Српска полиција и међународна полицијска сарадња – од почетака до европских интеграција. *Безбедност*, 61(2): 153–175.
6. *Акциони план за Поглавље 24 – Извештај о спровођењу активности, период јануар–јул 2019*, <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/>
7. *Веродостојна перспектива проширења и појачано ангажовање ЕУ на Западном Балкану* (2018), <https://www.mos.gov.rs/pub>

lic/ck/uploads/files/EU%20Strategija%20prosirenja%20zapadni%20Balkan%202018.pdf

8. *Извештај о скринингу Србија, Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност*, <http://www.eu-pregovori.rs/srl/pregovaracka-poglavlja/poglavlje-24-pitanja-pravde-slobode-i-bezbednosti/>
9. *Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма за период 2017–2021*, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/ 2017.
10. *Национална стратегија и акциони план за борбу против прања новца и финансирања тероризма*, Службени гласник Републике Србије, бр. 3/2015.
11. *Процена претње од тешког и организованог криминала (2015)*, Београд, МУПРС, [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/fb61b551-a863-42b3-a208-53892082f851/SOKTA\\_procena\\_pretnji.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I9TMCJq](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/fb61b551-a863-42b3-a208-53892082f851/SOKTA_procena_pretnji.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I9TMCJq)
12. *Стратешка процена јавне безбедности (2017)*, Београд, МУПРС, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/98632591-2b0d-4cba-9cd1-e7ff993705a6/Strateska+procena+javne+bezbednosti+konacno+za+internet+%282%29.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mC0sekj>
13. *Стратешки план полиције 2018–2021. година, Јавна верзија (2017)*, Београд, МУПРС, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/c206983b-503f-4ebf-bf5b-8d5bc65ca8e3/Strateski+plan+policije+-+Javna+verzija-WEB.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m3r4AMv>
14. *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018–2023. године (2018)*, [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/71fdf00f-7eb3-455f-9421-02ee6a190e17/PDF\\_Strategija+razvoja+MUP-a+2018-2023.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mtlzhL9](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/71fdf00f-7eb3-455f-9421-02ee6a190e17/PDF_Strategija+razvoja+MUP-a+2018-2023.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mtlzhL9)
15. *Стратегија супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији за период од 2018. до 2020. године*, Службени гласник Републике Србије, бр. 105/2018.
16. *Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији за период 2017–2020*, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2017.

17. *Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017–2022. године*, Службени гласник Републике Србије, бр. 77/2017.
18. *Закон о заштити података о личности* Службени гласник Републике Србије, бр. 87/2018.
19. *Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма*, Службени гласник Републике Србије, бр. 113/2017.
20. *Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење*, Службени гласник Републике Србије, бр. 29/2015, 113/2017 и 41/2018.
21. *Закон о критичној инфраструктури*, Службени гласник Републике Србије, бр. 87/2018.
22. *Закон о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела*, Службени гласник Републике Србије, бр. 32/2013, 94/2016 и 35/2019.
23. *Закон о потврђивању Споразума о стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 38/2009.
24. *Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије*, Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 5/2014.
25. *Закон о потврђивању радног аранжмана између МУП-а РС и Агенције Европске уније за обуку органа за спровођење закона (ЦЕПОЛ)*, Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 2/2018.
26. *Закон о националном ДНК регистру*, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.
27. *Правилник о организацији и систематизацији радних места у МУПРС*, 10. 4. 2019.
28. *Одлука о образовању Координационог тела за спречавање прања новца и финансирања тероризма*, Службени гласник Републике Србије, бр. 54/2018.
29. *Решење Владе о Националном координатору за борбу против трговине људима*, 24 број 119-9273/2017, 6. 10. 2017.

## **European Union Strategy for the Western Balkan and Security Challenges Resolution in the Republic of Serbia**

***Abstract:** This paper presents the EU Western Balkan Strategy and focuses on solving security problems common to the region and the Republic of Serbia. The analysis of this strategic document and strategic orientation of Serbia in relation to main security issues shows their complementarity. First of all, these documents share essentially same views on security issues, for which the Western Balkan is not only a transit area, but a final destination and even the source, particularly organized crime, terrorism and irregular migration. Prevention and suppression of given issues determines priorities of the Serbian police, at the same time leading to successful response to crime and other security threats in Serbia, as well as achievements in meeting commitments in the EU accession process and adopting the European acquis.*

***Keywords:** European integration, organized crime, irregular migration, terrorism.*